

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/177541>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-05 and may be subject to change.

G

Governance van uitvoeringsorganisaties

Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein

Sandra van Thiel (redactie)

Inhoud

1	Inleiding <i>Sandra van Thiel</i>	7
Beschouwingen		
2	Sturingsrelaties en hun management <i>Roel in 't Veld</i>	13
3	Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen <i>Thomas Schillemans en Mark Bovens</i>	27
4	Cultuurverandering: een kwestie van mentaliteit en gedrag <i>Jan de Koning</i>	39
5	Interne bedrijfsvoering bij uitvoerende diensten: een groeiproces naar resultaatgerichtheid <i>Nico Mol</i>	53
Casussen		
6	Relatiemanagement bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen <i>Jan van der Werf</i>	77
7	Stakeholder-management door ziekenhuizen <i>Roy Lantain</i>	87
8	Cultuurverandering bij Staatsbosbeheer <i>Jan Veenstra en Kees Vriesman</i>	97
9	Dienst Bestuurszaken: op weg naar agentschap <i>Fina Hilverts</i>	107
Slotbeschouwingen		
10	Het Kadaster tien jaar zbo: op zoek naar evenwicht <i>Mirjam Deelen en Dick Eertink</i>	115
11	Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies <i>Sandra van Thiel</i>	127

1 Inleiding

Sandra van Thiel

De directe aanleiding voor dit boek is het feit dat het Kadaster in 2004 tien jaar als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) bestaat. In die tien jaar heeft het Kadaster diverse ontwikkelingen doorgemaakt, bijvoorbeeld in de relatie met het ministerie, de invoering van een baten-lastenstelsel en het omvormen van de organisatie, het instellen van nieuwe verantwoordingsinstrumenten, het ontwikkelen van nieuwe producten voor nieuwe markten, en nog veel meer.

De wens bestond om bij gelegenheid van dit jubileum een boekje samen te stellen over al dit soort ontwikkelingen, die het Kadaster uiteraard niet als enige uitvoeringsorganisatie heeft meegemaakt. Het doel van het boek is om een bijdrage te leveren aan de ideeën-vorming rondom uitvoeringsorganisaties en om ervaringen uit te wisselen. Dit boek gaat daarom niet alleen over het Kadaster, noch over alleen de afgelopen tien jaar. Er wordt ingegaan op tal van onderwerpen die bij de meeste uitvoeringsorganisaties veel herkenning zullen oproepen. Praktijkervaringen zullen worden afgewisseld met meer beschouwende bijdragen, opdat we aan het eind een aantal conclusies kunnen trekken over wat het nu eigenlijk betekent om een zelfstandige uitvoeringsorganisatie te zijn en hoe de overheid er het beste mee om zou kunnen gaan.

1.1 Een palet aan uitvoeringsorganisaties

De Nederlandse overheid laat al sinds jaar en dag taken uitvoeren door organisaties buiten haar eigen apparaat. Scholen, ziekenhuizen, musea en woningcorporaties zijn lang niet allemaal in handen van de overheid maar voorzien ons toch van opleiding, gezondheidszorg, cultureel erfgoed en huisvesting. Er zijn verschillende manieren waarop de overheid gebruik kan maken van dergelijke organisaties voor de uitvoering van publieke taken.

Enerzijds kunnen bestaande (private) organisaties een taak opgedragen krijgen.

Voorbeelden hiervan zijn onder andere woningcorporaties die aanvragen voor huursubsidie verwerken, hulporganisaties die ontwikkelingswerk verrichten, en het vormingswerk voor jongeren dat inmiddels is opgenomen in de regionale opleidingscentra. Naarmate deze organisaties afhankelijker worden van de overheidssubsidie voor hun voortbestaan, rekenen we ze meer en meer tot het domein van de semi-overheid. Dit proces wordt ook wel aangeduid als verstatelijking (In 't Veld, 1995:9).

Anderzijds kan de overheid besluiten om onderdelen van het eigen apparaat te verzelfstandigen. Een directie, afdeling, dienst of bedrijf wordt dan losgekoppeld en op afstand gezet.¹

Zo'n organisatie krijgt bepaalde vrijheden om als zelfstandige eenheid te kunnen functioneren. In Nederland worden op rijksniveau twee manieren van verzelfstandiging onderscheiden: interne en externe verzelfstandiging (Commissie Sint, 1994). De eerstgenoemde vorm leidt tot

¹ Verzelfstandiging dient overigens niet verward te worden met privatisering (het verkopen van staatsbedrijven of aandelen daarin), aan- en uitbesteding (private organisaties inhuren voor taak-uitvoering, al dan niet na een offerteprocedure) of deelname in overheidsstichtingen, -N.V.'s en -B.V.'s.

het oprichten van agentschappen zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het meteorologische instituut KNMI. Agentschappen kennen enkele beheersmatige vrijheden, zoals de mogelijkheid tot het voeren van een baten-lastenstelsel, maar vallen nog steeds volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Externe verzelfstandiging, dat wil zeggen het oprichten van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) geeft ook beheersmatige vrijheden aan organisaties maar gaat verder. Voor zbo's geldt een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Voorbeelden zijn de kamers van koophandel, Staatsbosbeheer, het Kadaster, toezichthouders als de OPTA en de AFM, de raden voor de rechtsbijstand, Informatie Beheer Groep (IB-Groep) en het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA).

Het onderscheid tussen de twee manieren waarop de overheid gebruik kan maken van organisaties op afstand van haar eigen apparaat lijkt simpel, maar in de praktijk vervagen de grenzen al snel. Zo worden veel van de verstatelijke organisaties tegenwoordig aangeduid als rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt; Algemene Rekenkamer, 2000). Maar sommige rwt's zijn ook aangewezen als zbo. Daarnaast kunnen organisaties van vorm veranderen, bijvoorbeeld een zbo dat agentschap (zie NOVEM) wordt of vice versa.

Alhoewel de Nederlandse overheid al decennia zo niet eeuwenlang gebruik maakt van organisaties buiten haar eigen apparaat, is het aantal en de variatie aan vormen de afgelopen twintig jaar sterk gestegen. Het aantal zbo's is bijvoorbeeld bijna verdubbeld sinds het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw (Van Thiel & Van Buuren, 2001). Agentschappen bestaan zelfs pas sinds begin jaren '90 (Kraak & Van Oosterom, 2003). Het aantal rwt's wordt door de Algemene Rekenkamer geschat op zo'n 3200 organisaties, waarvan het merendeel (ongeveer 2750) schoolbesturen.

Deze groei heeft er toe geleid dat we thans te maken hebben met een rijk geschakeerd palet aan zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Deze organisaties staan allemaal op zekere afstand van de overheid en kunnen niet (meer) via hiërarchische mechanismen worden aangestuurd. Om hun taakuitvoering toch te kunnen beïnvloeden en/of controleren, heeft de overheid zich een nieuwe rol eigen moeten maken en nieuwe instrumenten moeten ontwikkelen (Kickert, 1998).

Over deze veranderingen in de rol van de overheid, maar ook over het functioneren van uitvoeringsorganisaties gaan de bijdragen in deze bundel. '*Governance*' wordt daarbij gebruikt om aan te duiden dat het niet alleen om technische aspecten van de bedrijfsvoering gaat (beheer), maar ook om het aangaan en onderhouden van interorganisatorische relaties en het gezamenlijk proberen te bewerkstelligen van gewenste beleidsuitkomsten (bestuur).

1.2 Opzet en indeling van het boek

In dit boek komen vier thema's aan de orde die betrekking hebben op de *governance* van uitvoeringsorganisaties. Elk thema wordt belicht vanuit een meer theoretisch perspectief (beschouwingen) en vanuit de praktijk (casussen).

⌘ Relatiemanagement

Het eerste thema is relatiemanagement en heeft betrekking op de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. Deze relatie is complex in meerdere opzichten.

Allereerst vervult het ministerie meerdere rollen ten opzichte van de uitvoeringsorganisatie. Zo is het ministerie opdrachtgever en bepaalt dus de (primaire) taken van de uitvoeringsorganisatie. Maar het ministerie is ook toezichthouder en ziet toe, of laat dat doen door andere instanties, op de kwaliteit en effectiviteit van de taakuitvoering. Tenslotte is het ministerie in een groot aantal gevallen ook de eigenaar van de uitvoeringsorganisatie, juridisch dan wel economisch gesproken. Niet alleen zijn er dus meerdere rollen, maar de rollen kunnen intern tegenstrijdig zijn, bijvoorbeeld omdat er verschillende belangen spelen voor opdrachtgever, toezichthouder en eigenaar.

De relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties is ook om andere redenen complex. Zo is er de altijd aanwezige spanning tussen beleid en uitvoering. Eén van de belangrijkste motieven voor het inschakelen of oprichten van zelfstandige uitvoeringsorganisaties is de verwachting dat de uitvoering van publieke taken beter zal verlopen als deze plaatsvindt op afstand van de politiek en door mensen die verstand hebben van het uitvoeren van beleid dan wel van het veld waarbinnen wordt gewerkt. Ministeries kunnen zich in deze opvatting beter bezig houden met hun kerntaak: het maken van beleid. Het scheiden van het maken en het uitvoeren van beleid lijkt op papier logisch, maar blijkt in de praktijk lastig. Waar houdt de ene activiteit op en begint de andere? Terugkoppeling vanuit de praktijk naar de makers van beleid blijkt van groot belang voor de kans op succes. Daarom beschikken steeds meer uitvoeringsorganisaties over het instrument van de uitvoeringstoets; het *ex ante* toetsen van beleidsvoornemens op haalbaarheid, effecten en kosten (Van Twist & Mayer, 2000).

Hoe gaan ministeries en uitvoeringsorganisaties met dit soort vraagstukken om? Hoe geven zij bijvoorbeeld organisatorisch vorm aan deze rollen en relaties? En hoe pakt dat uit?

Wat verandert er in een relatie na een verzelfstandiging? Hoe gaan beide partijen om met de scheiding van beleid en uitvoering? Roel in 't Veld laat zijn licht schijnen over dit soort vragen, terwijl Jan van der Werf (voorheen directeur van de relatiedirectie van het ministerie van OC en W) erover verhaalt vanuit de praktijk.

⌘ Horizontale verantwoording

Het tweede thema gaat over de opkomst van horizontale mechanismen van verantwoording en de consequenties daarvan. Naast de traditionele instrumenten zoals het publiceren van het jaarverslag, de jaarrekening en de begroting maken steeds meer uitvoeringsorganisaties gebruik van nieuwe manieren om verslag te doen van hun prestaties en de kwaliteit daarvan (Plug, In 't Veld & Geut, 2001). Voorbeelden hiervan zijn het instellen van klantenpanels en het ondertekenen van het *Handvest Publieke Verantwoording*, in het kader waarvan nu ook visitaties plaatsvinden (zie www.publiekverantwoorden.nl). Niet alleen de wijze waarop verantwoording wordt gegeven is nieuw, ook de doelgroep waaraan verslag wordt gedaan is nieuw. Uitvoeringsorganisaties willen niet alleen aan het ministerie laten zien of en hoe afspraken over prestaties zijn nagekomen, maar ook aan andere *stakeholders*, zoals klanten of afnemers, maatschappelijk betrokken groepen en andere opdrachtgevers.

Deze ontwikkeling lijkt logisch als we bedenken dat uitvoeringsorganisaties dichter bij de klant staan dan de overheid zelf. Sterker nog, verzelfstandiging is vaak ingegeven door de wens dat de uitvoeringsorganisaties in kwestie meer direct ter verantwoording kunnen worden geroepen door de klanten. De geringe afstand tot uitvoeringsorganisaties moest hen in staat stellen beter te kunnen beoordelen of ze waar krijgen voor hun geld.

Toch is de opkomst van horizontale verantwoordingsmechanismen niet zonder problemen. Immers, in welke mate zijn afnemers ook echt in staat om de kwaliteit en prestaties van uitvoeringsorganisaties te kunnen beoordelen? En wat hebben ze er aan, als ze verder toch geen keuze hebben tussen verschillende uitvoeringsorganisaties omdat de meeste monopolisten zijn? Bovendien lijkt horizontale verantwoording in strijd met de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid waarin verticale relaties belangrijk zijn; beleidsuitvoerders verantwoorden zich aan de minister en de minister legt verantwoording af aan de samenleving en in het parlement.

Bij dit tweede thema komen vragen aan de orde als: waarom kiezen steeds meer uitvoeringsorganisaties voor horizontale verantwoordingsmechanismen? En tot welke spanningen kan dit leiden met de traditionele, verticale verantwoordingsmechanismen? Zijn deze spanningen op te lossen? Op zoek naar een antwoord op dit soort vragen beschrijven Thomas Schillemans en Mark Bovens de eerste resultaten van hun onderzoek naar de opkomst van horizontale verantwoordingsmechanismen bij uitvoeringsorganisaties en geven ze een voorbeschouwing op de mogelijke gevolgen die dit kan hebben voor uitvoeringsorganisaties, ministeries en burgers. Van dat laatste geeft Roy Lantain van het Gelre ziekenhuis vervolgens een heel concreet voorbeeld; hij beschrijft hoe *stakeholdermanagement* bij de gedeeltelijke nieuwbouw van een ziekenhuis handen en voeten heeft gekregen.

⌘ Cultuurverandering

Het derde thema gaat over de cultuurverandering die organisaties doormaken na een verzelfstandiging. Het op afstand komen te staan van de overheid heeft niet alleen beheersmatige en organisatorische consequenties, maar raakt ook aan de organisatiecultuur. Organisaties moeten zich losmaken van de overheid en wennen aan hun semi-autonome status. Dit proces verloopt volgens verschillende stadia (Hakvoort & Veenswijk, 1998) en blijkt uit verschillende zaken, zoals de wijze waarop een organisatie zich presenteert (logo, participatie in publiek debat) en de positie die ze verwerft in het proces van beleidsontwikkeling (zie ook uitvoeringstoets hierboven). Er zijn inmiddels aanwijzingen dat er sprake is van een behoorlijke emancipatie van uitvoeringsorganisaties ('t Hart et al., 2003), getuige ook de eerdergenoemde opkomst van nieuwe verantwoordingsmechanismen. Hoe verloopt dit proces en welke consequenties heeft het voor de uitvoeringsorganisatie, zowel intern als extern in de relatie met anderen zoals ministeries? Dit zijn vragen bij het derde thema.

De cultuur van uitvoeringsorganisaties wordt niet alleen beïnvloed door de transformatie van verzelfstandiging. Er zijn ook andere factoren van invloed op de cultuur van uitvoeringsorganisaties. Veel uitvoeringsorganisaties opereren op het snijvlak van de publieke en private sector; ze voeren een publieke taak uit, maar ondergaan ook het effect van marktwerking bijvoorbeeld doordat ze moeten concurreren om budgetten of klanten, of omdat hun prestaties

worden gebenchmarkt. Dergelijke impulsen leiden tot een hybride cultuur waarin publiek ethos en marktorientatie tegelijkertijd aanwezig moeten zijn (Jacobs, 1992). Hoe kunnen uitvoeringsorganisaties hier het beste mee om gaan?

Dergelijke aspecten van cultuur en cultuurverandering staan centraal in de bijdrage van Jan de Koning die diverse zbo's heeft begeleid bij zo'n omslag. Jan Veenstra en Kees Vriesman beschrijven hoe Staatsbosbeheer bewust heeft geprobeerd om de cultuuromslag na de verzelfstandiging vorm te geven.

⌘ **Bedrijfsvoering**

Het vierde en laatste thema betreft ontwikkelingen die uitvoeringsorganisaties doormaken ten aanzien van hun interne bedrijfsvoering. Verzelfstandiging gaat vaak gepaard met grote veranderingen in de bedrijfsvoering, zoals het invoeren van het baten-lastensysteem, het ontwikkelen van kengetallen en kostprijzen, de invoering van contractmanagement, het (laten) uitvoeren van risicoanalyses en marktverkenningen, enzovoorts. Al deze ontwikkelingen zijn er op gericht om de uitvoeringsorganisaties zo doelmatig mogelijk hun taak uit te laten uitvoeren. Maar lukt dat ook? Evaluaties tot nu toe laten zien dat het niet eenvoudig is om de uitvoering van publieke taken doelmatiger te maken met behulp van de genoemde nieuwe instrumenten (vgl. Berenschot, 2002). Zo is het uitdrukken van de prestaties van publieke organisaties in prestatie-indicatoren niet zonder risico's; er liggen tal van negatieve, onbedoelde effecten op de loer (Van Thiel & Leeuw, 2003). Ook het ontwikkelen van kostprijzen is niet zonder problemen, omdat het product vaak aan veranderingen onderhevig is; elke beleidswijziging leidt tot een wijziging in producten. Ten slotte zijn er strikte regels voor het verrichten van marktactiviteiten door uitvoeringsorganisaties, waardoor het niet altijd rendabel is om ze te ondernemen (In 't Veld, 2001).

Hoe je toch op een zo effectief mogelijke manier gebruik kunt maken van de nieuwe bedrijfsvoeringstechnieken staat centraal in de bijdragen over dit vierde thema. Nico Mol laat zien op welke manier een resultaatgerichte bedrijfsvoering voor input-georiënteerde uitvoeringsorganisaties kan worden gerealiseerd. Fina Hilverts beschrijft hoe binnen de Dienst Bestuurszaken veranderingen zijn doorgevoerd in de interne bedrijfsvoering ter voorbereiding op het verkrijgen van de agentschapsstatus.

⌘ **Samenhang**

De vier thema's zijn nauw met elkaar verbonden. Zo zijn horizontalisering van verantwoording, emancipatie van uitvoeringsorganisaties en het zoeken van nieuwe opdrachtgevers allemaal uitingen van dezelfde ontwikkeling die organisaties doormaken na een verzelfstandiging. Ook de spanningen in de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties na een verzelfstandiging en de spanning tussen oude en nieuwe verantwoordingsmechanismen hebben duidelijke overeenkomstige oorzaken. In de twee slotbijdragen wordt ingegaan op de samenhang tussen de thema's, zowel aan de hand van de casus van het Kadaster (door Mirjam Deelen en Dick Eertink) als in meer beschouwende zin (slothoofdstuk). Uit deze overzichten zullen we een aantal centrale vraagstukken kunnen abstraheren waar de overheid en zelfstandige uitvoeringsorganisaties momenteel mee worden geconfronteerd.



Referenties

Algemene Rekenkamer. (2000).

Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 982, nr.1-2.

Berenschot. (2002).

De evaluatie van het baten-lastendienstmodel: een bijdrage aan doelmatiger werken!

Utrecht.

Commissie Sint. (1994).

Verantwoord verzelfstandigen.

Den Haag.

Hakvoort, J.L.M. & M. Veenswijk. (1998).

Cultuurverandering in verzelfstandigde organisaties.

Delft, Eburon.

Hart, P. 't & A. Wille. (red.). (2002).

Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging.

Amsterdam, Boom.

Jacobs, J. (1992).

Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics.

New York, Vintage Books.

Kickert, W.J.M. (1998).

Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties.

Alpen aan den Rijn, Samsom.

Kraak, A. & R. van Oosterom. (2003). (red.).

Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering.

Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid.

Public Controlling Reeks No. 1. Den Haag, SDU.

Plug, P.J., R.J. in 't Veld & L. Geut. (2001).

Om de kwaliteit van het beleid: over checks and balances tussen kerndepartementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties.

Bestuurskunde, 10(4), 161-169.

Thiel, S. van & M.W. van Buuren. (2001).

Ontwikkeling van het aantal zelfstandige

bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn zbo's 'uit' de mode?

Bestuurswetenschappen, 55(5), 386-404.

Thiel, S. van & F.L. Leeuw. (2003).

De prestatie-paradox in de publieke sector.

Beleidswetenschap, 17, 2, 123-143.

Van Twist, M.J.W. & I. Mayer. (2000).

De afstemming tussen beleid en uitvoering:

ervaringen met het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw beleid.

Bestuurskunde, 9(1), 25-34.

Veld, R.J. in 't. (1995).

Spelen met vuur: over hybride organisaties.

[oratie].

Amsterdam, VUGA.

Veld, R.J. in 't. (2001).

Beter ten halve [essay in opdracht van het ministerie van Economische Zaken over de Wet markt en overheid].

Den Haag.

2 Sturingsrelaties en hun management

Roel in 't Veld

Deze bijdrage gaat in op de relatie tussen uitvoeringsorganisaties en departementen. Er wordt een schets gegeven van de ontwikkeling van en het denken over sturingsrelaties in Nederland. Het is belangrijk om te onderkennen dat uitvoeringsorganisaties ook sturingsrelaties onderhouden met andere partijen, zoals klanten en andere opdrachtgevers. In en tussen de diverse sturingsrelaties bevindt zich een aantal inherente spanningen, die mede worden veroorzaakt door het hybride karakter van publieke uitvoeringsorganisaties. Daarmee moet men rekening houden in het management van de diverse sturingsrelaties, door zowel de organisaties zelf als door ministeries.

2.1 Verzelfstandiging

De welvaartsstaat kende een zelfbewuste overheid die geloofde in maakbaarheid en sturing. Al in de jaren tachtig ontstond echter aandacht voor de beperkingen aan overheidszijde om effectieve veranderingen in de samenleving tot stand te brengen en in isolement doeltreffende en doelmatige productieve processen te verzorgen. Beleidsbeëindiging, vaak door marktcreatie, raakte in zwang. In de belangrijke zorgsystemen onderwijs en zorg bleef marktcreatie echter lang een verschijnsel in de marge.

Publiek-private samenwerking was aan het begin van de jaren negentig – en tien jaar later weer in een soort golfbeweging – topprioriteit van beleidsmakers, zonder dat veel opvallende successen op rijksniveau werden geboekt. Op lokaal en regionaal niveau ging het beter. Aan het eind van de jaren tachtig begon de hausse in verzelfstandiging en commercialisering van uitvoeringsorganisaties in de publieke sector. In Nederland niet zoals in Groot-Brittannië volgens een naar uitgangspunten en methodologie uniforme standaard, maar een beetje gedifferentieerd en gefragmenteerd. Privatisering en verzelfstandiging werden sleuteltermen.

⌘ Privatisering

Privatisering is geenszins een eenduidig begrip. Als we er onder verstaan dat de in het geding zijnde organisatie van een publiekrechtelijke gedaante of omgeving overgaat in een privaatrechtelijke, dan is die definitie duidelijk maar nietszeggend voor zover het gaat om de eventuele wijzigingen in zeggenschap of afhankelijkheid. Om daarop zicht te krijgen is het noodzakelijk de relaties als een bestuurlijk complex te beoordelen. Daarin speelt de financiële verhouding vaak een belangrijke rol.

Privatisering in de betekenis van het opgeven van zeggenschap van overheidswege en het volledig in de markt plaatsen van voormalige overheidsactiviteiten vond voornamelijk plaats in sectoren waarin omvangrijke infrastructuur als ondeelbare en niet te dupliceren productie-factor aanwezig was. De scheiding van het beheer van de infrastructuur en de productie van

diensten daarop maakte het mogelijk om tot marktontwikkeling te komen bij de voortbrenging van diensten. Dat gold onder meer voor energie, telecom en spoor. Aangaande de zeggenschap over het beheer van de infrastructuur vond in ons land weer geen doctrinevorming plaats. Soms hielden overheden een overheersende stem in het kapittel, zoals bij het spoor, dan weer kreeg de voornaamste producent onder strikte voorwaarden dat beheer in handen, zoals in het geval van het vaste telefoonnet. Tijdens Paars 1 bestond nog het misverstand, dat de creatie dan wel stimulering van marktwerking gepaard zou gaan met deregulering. Zo heette het succesrijke project van minister Weijers MDW: marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit. Intussen is duidelijk dat de gecreëerde markten overwegend gereguleerde markten zijn die zeer veel regels vergen.

⌘ **Verzelfstandiging**

Naast privatisering vond ook menigmaal verzelfstandiging plaats binnen de publieke sector. Gemeenten kenden reeds lang het verschijnsel van relatief zelfstandige bedrijfsonderdelen in de vorm van diensten. Op rijksniveau gingen ministeries over tot de creatie van agentschappen en zelfstandig bestuursorganen, zbo's. De eerste hadden geen eigen rechtspersoonlijkheid, de tweede wel. De bestuurlijke relaties kwamen in het eerste geval voort uit aanwijzingen van de bevoegde minister, en in het tweede geval uit een wet in formele zin. Deze laatste regelde voor een individueel zbo of een reeks daarvan – bijvoorbeeld universiteiten en hogescholen – de instelling, de organen met hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de verhouding met de verantwoordelijke minister(s). Niet zelden vond in deze wetten rechtstreekse attributie van bevoegdheden door de wetgever aan een zbo plaats. Zo dat het geval was, bevond een zbo zich dus niet onder een minister, maar min of meer naast hem. Het was dan uiteraard zaak om de verantwoording goed te regelen, want hiërarchie als beginsel functioneerde niet of maar ten dele. Ook de vraag wanneer te kiezen voor een zbo of een agentschap kreeg in ons land geen duidelijk antwoord.

Sterker nog, het is zelfs onjuist te veronderstellen dat agentschappen en zbo's in ieder geval een meer zelfstandige positie ten opzichte van de minister innemen dan een bepaald onderdeel van een departement. De Belastingdienst bijvoorbeeld had als directoraat-generaal van het departement van Financiën in menig opzicht meer autonomie dan menig zbo.

Voor verzelfstandiging is aanleiding, wanneer de aard van het werk een meer zelfstandige bedrijfsvoering noodzakelijk maakt, of wanneer het onwenselijk is dat de uitvoerende macht tevens gedetailleerde zeggenschap heeft over de desbetreffende organisatie. Deze noodzaak kan voortkomen uit de wenselijkheid om een bepaalde professionele praxis zonder politieke invloed te laten plaats vinden. Belangrijke voorbeelden zijn vanouds het werk van geleerden en van rechters.

Maar ook kan het productieproces technisch zo geavanceerd zijn, dat het beter is om dit in een afzonderlijke organisatie te laten plaatsvinden. Dit geldt voor massale uitkeringen en andere rechtshandelingen jegens individuen, die volgens vaste patronen maar met aandacht voor specifieke details en een hoge mate van integriteit moeten plaats vinden: het toelaten van asielzoekers, het verzorgen van studiefinanciering of het uitkeren van kinderbijslag.

Veel geavanceerde informatiesystemen worden op afstand van de departementen beheerd. Een aantal rampjes in de tachtiger jaren – met studiefinanciering en de paspoortvervaardiging als tragikomische dieptepunten – heeft duurzaam de overtuiging gevestigd, dat het wenselijk is om dergelijke processen buiten de vooral op beleidsontwikkeling gerichte verbaalintellectuele cultuur van het (kern)departement te plaatsen. In de sociale zekerheid vond om overeenkomstige redenen verstatelijking plaats van arrangementen die eerst in handen van de sociale partners waren, eveneens in de richting van zelfstandige publieke organisaties. Maar het hangt volledig van de desbetreffende wetsfamilie af, of men dan zal kiezen voor een agentschap of een zbo. Binnen Justitie bijvoorbeeld is zeer overwegend gekozen voor agent-schappen, terwijl VROM en LNV vaker de gedaante van een zbo prefereerden.

⌘ Recente beleidsopvattingen

Excessen op het punt van extreme zelfverrijking van verzelfstandigde bestuurders of opvallende dalingen in effectiviteit of efficiency bleven in Nederland uit. Objectieve rapporten spraken vaak van aanzienlijke successen op het punt van bedrijfsmatigheid en klantbejegening. Maar toch verliep het tij. Gespierde taal over herstel van het politieke primaat begeleidde de geboorte van het eerste Paarse kabinet. Dat primaat kreeg in de politieke praktijk de interpretatie van 'de baas moeten spelen'. Op onduidelijke gronden werd gedurende Paars hier en daar een deel van de verzelfstandiging teruggedraaid en werden voornemens bevroren, terwijl elders in ons land diezelfde ontwikkeling onverdroten voortgang vond. Vooral in de sector van de sociale zekerheid vonden dramatische ingrepen plaats en vond een bestel van relatief zelfstandige en onderling concurrerende uitkeringsorganisaties zijn ontijdig einde in een politiek compromis gedurende Paars 2, waarbij een nieuwe publieke monopolist in hun plaats trad.

Rechtzinnige beelden over de motieven voor overheidsop treden kwamen opnieuw naar voren. De tengevolge van de verzelfstandiging verbeterde doelmatigheid raakte buiten beeld. Gedurende de jaren negentig ontstond meer in het algemeen een nieuwe obsessie aangaande de formalisering van verantwoording en controle. Paars specificeerde die formalisering onder meer in het streven naar minder discretionaire ruimte voor verzelfstandigde onderdelen van de publieke sector. Dit streven kreeg tenslotte vorm in een ontwerp van wet *Kaderwet zbo's* dat bedoelde tot een enkele standaard op hoofdpunten te komen. In dit ontwerp, dat inmiddels de Tweede Kamer passeerde maar daarna weer in de ijskast belandde, is een einde gemaakt aan iedere zweem van nevenschikking: de minister krijgt een algemeen recht tot vernietiging van iedere rechtshandeling van een zbo. In de loop van de totstandkoming van het wetsontwerp is mede daarom een aantal zbo's al buiten het bereik van het wetsontwerp geraakt, zoals de universiteiten. De dominante opvatting in regeringskringen leek te zijn, dat de gewenste uitwerking van ons democratisch bestel met zich brengt, dat sterk verticale relaties domineren in het verkeer tussen parlement, regering en organisaties van het rijk. De ministeriële verantwoordelijkheid kreeg een uitwerking in die richting. Dat die verticalisering in strijd is met belangrijke processen van horizontalisering, die in de samenleving plaats vinden ter wille van professionalisering en creatieve beleidsontwikkeling, ontging die kringen. De verstrakking lijkt zich tijdens de huidige kabinetten Balkenende voort te zetten.

2.2 Sturingsrelaties van uitvoeringsorganisaties

Het bestaan van veelvormigheid in overwegingen voor en systematiek van verzelfstandiging maakt het niet gemakkelijk om een universele beschouwing over de relaties tussen de principaal en de agent, de minister en het zbo of agentschap, te leveren. Zeker niet als men de bewering van Walter Kickert (1998), dat verzelfstandiging in feite vaak plaats vond op grond van het streven naar meer intensieve of doeltreffende sturing, mede in de overwegingen betreft. Wie de ondoorzichtigheid van de interne organisatie van departementen heeft waargenomen, zal nooit meer ongevoelig zijn voor Kickert's redenering. Hoe het ook zij, te onderscheiden zijn een politieke principaal en een afzonderlijke organisatie. Wij beperken ons nu verder tot uitvoeringsorganisaties. Wij behandelen hier dus niet verder marktmeesters of mededingingsautoriteiten, die eveneens onafhankelijk in de publieke sector zijn gepositioneerd.

Die uitvoeringsorganisaties hebben tot taak om een of meer wetten of andere beleidssystemen tot uitvoering te brengen. Zo'n organisatie is in het leven geroepen met dat doel. Het is in de instellings- of organisatiewet gespecificeerd.

Haar enig levensdoel is het vervullen van opdrachten voor haar politieke heer en meester, de wetgever. In ruil voor haar gehoorzaamheid en loyaliteit ontvangt de organisatie de financiële middelen die nodig zijn om de continuïteit van haar dienstverlening te waarborgen. Steeds is de principaal een politiek beleidsorgaan, namelijk één of meer ministers. Ook die is echter aan de wet gebonden. In dezelfde wet zijn diens bevoegdheden limitatief omschreven.

Een taakorganisatie bestaat en opereert niet voor zichzelf. Haar medewerkers werken in dienstbaarheid aan het beleidsorgaan. Gehoorzaamheid en loyaliteit tegenover de principaal zijn centrale waarden. Dat betekent dat de taakorganisatie in feite volledig afhankelijk is van haar politieke baas. Als deze haar voortbestaan niet meer op prijs stelt, dan houdt de organisatie onvermijdelijk op te bestaan. Deze afhankelijkheid leidt tot totale weerloosheid in tijden van crisis. Dan wordt het voor de organisatie pijnlijk duidelijk dat ze alleen bestaat bij gratie van het beleidsorgaan. Taakorganisaties hebben geen wortels in de maatschappij en nauwelijks bondgenoten.

Dit legt veel verantwoordelijkheid bij de principaal. Juist omdat de taakorganisatie volledig van hem afhankelijk is, is hij verplicht tot grote zorgvuldigheid. Een buitengewoon harde aanpak van één taakorganisatie stoot niet alleen de trouwe taakuitvoerders daar voor hun hoofd. De minister is de noodzakelijke *linking pin* tussen uitvoeringsorganisaties en parlement. Uiteraard wil de Kamer enerzijds veel weten en probeert de bewindspersoon zich anderzijds te onthouden van al te veel detailbemoeienis. De vormgeving van de verschillende relaties is dus van groot belang.

De principaal kan sturen met de instrumenten die hem in de wet zijn aangereikt. In veel gevallen mag hij aanwijzingen van algemene aard geven aangaande de wijze van uitvoering. Daarnaast impliceert ook het bekostigen van het apparaat van de organisatie een zekere discretionaire ruimte voor de principaal. Uiteraard doet de minister er verstandig aan zijn bemoeienis globaal te houden, zodat hij de verantwoordelijkheid van de leiding van de organisatie niet uitholt.

De uitvoeringsorganisatie (UO) verantwoordt zich voor de effectiviteit en efficiency van de uitvoering tegenover de principaal (P), en ook voor het gevoerde financiële beheer. Tot zover lijkt de relatie zeer eenvoudig.

Bij de beleidsuitvoering zijn echter ook organisaties en burgers betrokken. Hun relatie met de overheid is dikwijls vormgegeven in de wettelijke regeling waarvan de uitvoering aan de zelfstandige organisatie is opgedragen. Vaak bestaat de neiging die subjecten klant te noemen. Wij hebben echter een voorkeur voor de term cliënt (Cl). Die term verduidelijkt dat het niet een geheel vrijwillige, maar een gebonden, relatie betreft. De student die recht heeft op studie-financiering, de eigenaar van onroerend goed die zich tot het Kadaster wendt, degene die recht heeft op een WW of WAO uitkering, het zijn allen cliënten van zbo's. Als de organisatie gemachtigd is daarnaast op basis van vrijwilligheid andere contacten aan te gaan en/of contracten te sluiten, kan zij naast cliënten ook klanten (Kl) hebben. Zoals al eerder aangestipt, kan de UO ook meer dan een enkele P hebben, bijvoorbeeld omdat de OU regelingen van meer dan een minister uitvoert, dan wel van principalen die uit verschillende bestuurslagen afkomstig zijn.

Het beeld dat zo ontstaat is het volgende:

P ₁	Cl ₁
UO	Kl ₁ , Kl ₂ , etc
P ₂	Cl ₂

De UO verantwoordt zich verticaal tegenover de principa(a)l(en), maar daarnaast eventueel ook horizontaal jegens de cliënten en klanten. Deze meervoudige verantwoording levert weer eigen complicaties, zoals elders in deze bundel wordt geïllustreerd. In het vervolg van deze bijdrage zal ik nog aan de orde stellen, of het wenselijk is vanuit de UO ook naar andere maatschappelijke actoren relaties op te bouwen en te onderhouden.

2.3 De relatie tussen principaal en UO nader beschouwd

⌘ Beleidsontwikkeling

De politieke principaal is in veel gevallen tevens de instantie die het beleid ontwikkelt voor de materie waarover de UO de uitvoeringsexpertise bezit. De scheiding van beleid en uitvoering heeft uiteraard tot gevolg dat deze expertise zich op grotere afstand dan voorheen van de beleidsontwikkeling bevindt. Dat moge een voordeel opleveren voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering, het levert de noodzaak op om nieuwe wegen te vinden om de uitvoerings-expertise mede dienstbaar te maken aan de beleidsontwikkeling. Her en der zijn daarvoor bevredigende methoden ontwikkeld:

- Ten eerste kan men afspreken dat de beleidsontwikkelaar kan beschikken over verspreide expertise uit de UO die hem terzijde staat; en
- Ten tweede is het verstandig om de UO in staat te stellen om over een geformuleerd

conceptbeleidsvoornemen een zogenaamde EAUT, een *ex ante* uitvoerbaarheidstoets, uit te voeren onder de verantwoordelijkheid van de UO. In deze toets wordt de vraag beantwoord of, hoe, op welke termijn en tegen welke kosten het voornemen uitvoerbaar is. Is de minister het niet eens met het resultaat van de toets, dan kan hij een second opinion aanvragen. Het is goed gebruik, dat de desbetreffende stukken ook het parlement bereiken teneinde dat te faciliteren bij zijn besluitvormende taak.

Veel zbo's zijn toegerust met een Raad van Toezicht naast de Raad van Bestuur. In de sector van de sociale zekerheid ontbreekt deze figuur, waarschijnlijk vooral op grond van de traumatische ervaringen met een eerdere toezichthouder, te weten CTSV. De meest eenvoudige figuur is die waarin de minister de Raad van Toezicht benoemt en ontslaat en die laatste de Raad van Bestuur. Dit is het geval bij Staatsbosbeheer en de IB-Groep. Elders benoemt de minister beide organen. Voor de minister is het de vraag of hij een bepaald onderwerp zal bespreken met de Raad van Toezicht, de Raad van Bestuur of beide. Uiteraard is het gesprek over het uitgeoefende toezicht een onderwerp op de agenda met het eerstgenoemde orgaan.

In sommige gevallen is de volgende systematiek overeengekomen:

- Het gesprek over cyclische processen vindt plaats tussen minister en Raad van Bestuur;
- De planning- en controlcyclus zal zoals steeds een belangrijk sturingsaspect inhouden. Met name gesprekken over de efficiency van de UO zullen zich rond deze cyclus afspelen; en
- Het gesprek over niet-cyclische elementen, zoals innovaties, evaluaties, incidenten en belangrijke ontwikkelingen van buiten af, vindt plaats tussen minister en Raad van Toezicht al dan niet in aanwezigheid van de Raad van Bestuur.

⌘ Uitvoering

Het is belangrijk de vraag te beantwoorden hoe de sturingsrelatie aangaande uitvoering nog additioneel vorm moet worden gegeven. Programma – en apparaatbudget zijn vaak goed gescheiden. Voor ieder van beide is een cyclus voorzien.

De politiek is niet zelden zeer geïnteresseerd in de actuele details van incidenten rond de uitvoering. Ambtenaren hebben de neiging daarop bij hun informatievraag vooruit te lopen; de kamer zou kunnen vragen naar (vgl. Nieuwenkamp, 2001; Noordegraaf, 2000). Dit levert niet zelden enorme verspillingen op in het informatieverkeer. Daar waar het goed is geregeld, stelt men periodiek een informatieprotocol vast aangaande de aan de principaal te leveren informatie. *Ad hoc* vragen daarnaast stellen is mogelijk, maar is in het algemeen dan voor rekening van de principaal omdat in het toegekende budget niet is voorzien in de kosten van deze leverantie.

In toenemende mate is waar te nemen dat meerjarige financieringsschema's ontstaan om de organisatie in staat te stellen rationeel te investeren. Daar waar dat niet lukt, ontstaan verliezen als gevolg van discontinuïteit en *red tape*.

2.4 Problemen in de sturingsrelatie

Veel uitvoeringsorganisaties zijn hybriden. Dat brengt problemen met zich, ook voor de sturingsrelaties. De hybride organisatie is een organisatie die is ontstaan als een zuivere taakorganisatie, maar naast uitvoering van een publieke taak ook marktactiviteiten is gaan verwezenlijken (Simon, 1989). De redenen voor die transformatie kunnen uiteenlopen. De oorzaken, die tot transformatie nopen zijn buiten de desbetreffende organisatie gelegen. Bijvoorbeeld, indien en voorzover de bijdrage van de zijde van het beleidsorgaan niet langer voldoende is om tot adequate vervulling van de desbetreffende taak te komen, krijgt de taakorganisatie een impuls om die middelen op andere wijze te verzamelen. In het geval van de Nederlandse universiteiten is een dergelijke transformatie door de overheid uitdrukkelijk gepredikt als wenselijke receptuur, ook onafhankelijk van de consequenties voor de middelenvoorziening, omdat zij er een mogelijkheid in zag om de aansluiting tussen maatschappelijke behoeften en de door de universiteiten verwezenlijkte activiteiten langs deze weg te optimaliseren. Daarnaast is het de vraag of de dienstbare attitude, die de werker binnen de taakorganisatie placht te hebben, op dat tijdstip binnen de Nederlandse universiteiten nog wel aanwezig was. Er zijn echter ook gevallen bekend waarin een zbo uit eigen wil met marktactiviteiten is gestart, bijvoorbeeld IB-Groep en het Kadaster.

Wat ook de precieze aanleiding tot functietransformatie moge zijn, het vermengen van het type van organisatie, dat wij hierboven taakorganisatie noemden, met een andere organisatiecultuur levert vergaande consequenties op. De taakorganisatie kent namelijk niet alleen een formele financiële verhouding van het zojuist beschreven type, maar zal ook in talloze andere functioneringskenmerken zich duidelijk onderscheiden van bijvoorbeeld een organisatie die op markten opereert.

Het grondstramien van de persoonlijke motivatie binnen een taakorganisatie is dat van klassiek ambtelijke organisaties. Het plichtsbesef van de werknemer in zo'n organisatie is geen afgeleide van zijn financiële incentives, maar van een vorm van loyaliteit aan de doeleinden van de principaal. Arbeidsvoorwaarden zullen dus onafhankelijk van het directe prestatieniveau kunnen worden vastgesteld. De achterliggende veronderstelling is dat zowel voor de organisatie als geheel als voor haar werknemers geldt dat de taak naar beste vermogen en onafhankelijk van geschapen condities zal worden vervuld. Binnen zo'n taakorganisatie geldt dus een overeenkomstig waardenpatroon als binnen de klassieke bureaucratie, ook indien en voorzover deze organisatie een professioneel karakter heeft. Dit waardenpatroon moet echter wel diepgaande verandering ondergaan, op het moment dat de organisatie zich begint te transformeren van een zuivere taakorganisatie tot een organisatie, die tevens andere typen in zich verenigt.

De menging van taak- en marktoriëntatie levert binnen een professionele organisatie fundamentele problemen op. Deze zijn uiteenlopend van aard:

- Terwijl de taakorganisatie haar opdracht van het beleidsorgaan steeds via de top van de organisatie ontvangt, zal bij markttransacties het natuurlijke contactenpatroon horizontaal van aard zijn; een externe marktpartij verstaat zich met de expertisekern binnen de

organisatie, die een bepaalde transactie tot stand kan brengen. Een verticale en horizontale oriëntatie raken vermengd.;

- Er is een wet van Gresham werkzaam, die luidt: 'Markttransacties verdrijven taak-georiënteerde processen'. De verklaring voor het bestaan van deze wetmatigheid is vooral te vinden in de interne incentivestructuur. Markttransacties leveren voor de erbij betrokken groepen en individuen aantrekkelijke *fringe benefits* op alsmede prestigewinst; en
- Markttransacties beïnvloeden ook inhoudelijk de taakvervulling. Voor marktactiviteiten zijn bijvoorbeeld kostprijsberekeningen nodig, die door de taakorganisatie nooit werden gemaakt.

Er ontstaan dus divergerende incentivepatronen binnen hybride organisaties. Die onderdelen van het activiteitenpakket, die tot de taakstelling behoren, zullen daarvan mogelijk geleidelijk het slachtoffer worden. Erosie van de taakoriëntatie zal onvermijdelijk tot gevolg hebben, dat het beleidsorgaan zich geleidelijk negatiever tegenover de organisatie zal opstellen. Een negatieve spiraal zal daaruit resulteren. Theoretici beweren daarom vaak dat de hybride figuur inferieur is (zie ook hierna). Vaak is er echter geen weg terug naar de zuivere taak-organisatie en al evenmin lonkt het perspectief van de volledige privatisering. Dan is het nodig aanvaardbare uitwerkingen tot stand te brengen voor hybride organisaties om de tegenstrijdigheid van impulsen en incentives tot werkbaar proporties reduceren.

2.5 Oplossingen voor interne en externe sturingsrelaties

In feite is integratie van de controle op de allocatie van incentives nodig. Dat vereist een adequaat niveau van management en een passend instrumentarium.

Er zijn twee, onderling tegenstrijdige, methoden denkbaar om deze integratie tot stand te brengen. De eerste methode gaat uit van een concerngedachte, die ertoe leidt, dat geïntegreerd management zich wijdt aan het besturen van samenhangende clusters van activiteiten, zowel wat betreft het programmamanagement als wat betreft het resource-management. Dan is het gewenst produktmarktcombinaties te onderscheiden, verder te noemen PMC. De tweede methode gaat uit van functionele differentiatie, en berust op de gedachte dat een interne markt het programmamanagement en het resourcemanagement verbindt; een soort *invisible hand*-mechanisme dus als aanvulling op management per eenheid.

⌘ Methode 1: PMC

Controle op de allocatie van incentives is alleen dan te verkrijgen, indien begrotingsbeleid en personeelsbeleid zich in elkaars verlengde bevinden en vanuit hetzelfde punt worden gevoerd (intern management). Bovendien is noodzakelijk dat het beleid inderdaad incentives produceert, die de ongunstige bijwerkingen van bepaalde externe oriëntaties compenseren (extern management).

Intern moet dus op zeker niveau geïntegreerd management tot stand komen. Dat moet op het niveau waarop de tegenstrijdigheid van impulsen zich openbaart, zijn. Geïntegreerd management zal moeten plaatsvinden ten aanzien van een verwante groep van processen en activiteiten, die ik hier 'produkt-markt-combinatie' (PMC) noem.

De verhouding tussen de leiding van de professionele organisatie en de leiding van de PMC's daarbinnen is simpel; zij beperkt zich top-down tot allocatie van de taakverbonden middelen, en tot controle op de taakvervulling. Bottom-up vragen PMC's om centraal beheerde faciliteiten. Daarnaast kan de leiding van de organisatie een dialoog voeren met de leiding van de PMC's omtrent de (wijzigingen in) missies van de PMC's.

Het is overigens geenszins vanzelfsprekend, dat de grenzen van PMC's samenvallen met die van de huidige organisatieonderdelen, in het geval van universiteiten bijvoorbeeld de faculteiten. Op termijn zal het nodig zijn op die punten structuurwijzigingen tot stand te brengen.

⌘ Methode 2: interne markt

Integratie van taak- en marktpulsen is ook op een andere wijze te bereiken, namelijk door functionele differentiatie en de totstandkoming van een interne markt voor benutting van talent. Binnen een zbo zou zo'n markt bijvoorbeeld kunnen worden geschapen door het bestuur, de manager(s) van het primaire proces en de manager van het aanwezige talent ('schatkamer') in de vorm van bijvoorbeeld personeel afspraken met elkaar te laten maken, op basis van contracten en prijzen.

De primair-proces-manager (PPM) heeft een omvattende verantwoordelijkheid voor programmering, uitvoering en evaluatie van een primair proces. Hij verenigt alle beschikbare geldstromen, en voorziet zich van menskracht door op de interne markt transacties te sluiten met schatkamerbewaarders, waardoor die menskracht beschikbaar komt. Hij verantwoordt zich tegenover het bestuur.

De bewaarder van de schatkamer noemen we de SKB. Deze is verantwoordelijk voor de optimalisering van de toekomstige personele samenstelling van de schatkamer, en voor de optimale inzet van het thans aanwezige talent. Aangezien de SKB geen middelen van het bestuur ontvangt, moet hij die verwerven als opbrengst van transacties met PPM. Hij is in de eerste plaats een bestuurder van human resources.

De interne markt heeft een continu karakter. De prijsvorming is vrij, zodat daarin de relatieve schaarste van menskracht goed tot uitdrukking kan komen. De SKB die winst boekt, kan investeren in het contracteren van additionele menskracht en/of zijn eigen talent beter betalen.

Op het eerste gezicht lijkt het, alsof de toepassing van dit model tot tal van overweldigende knelpunten en nadelen zou leiden. Alle synergie lijkt verloren te gaan, de transactiekosten van de interne markt lijken prohibitief hoog, de PPM heeft een fors legitimiteitsprobleem met betrekking tot zijn inhoudelijke beslissingen, de SKB heeft een voortdurend motivatieprobleem naar zijn professionals toe, de relatieve prijzen voor de verschillende soorten van menskracht zullen sterk uiteenlopen omdat de relatieve schaarste heel verschillend is, de gevraagde *span of control* van het bestuur lijkt wel erg groot, et cetera.

Bij verdere beschouwing blijkt er ook een aantal voordelen van het model te bestaan:

- De interne markt alloceert niet alleen schaarse menskracht, maar is ook te beschouwen als een zeer effectief informatiesysteem, dat oordelen over de relatieve kwaliteit van de beschikbare menskracht voortbrengt;

- De organisatie is eenvoudig en helder, en dat zelfde geldt voor de toedeling van verantwoordelijkheden; de verlangde vaardigheden van de PPM en de SKB zijn wat bescheidener, dan geldt voor de integrale manager van de PMC in de eerste modus;
- De hybriditeit is goed op te vangen in de figuur van de PPM; en
- De flexibiliteit van dit type organisatie lijkt aanzienlijk te zijn.

⌘ Omgaan met hybriditeit

Veel waarnemingen duiden erop dat transformatieprocessen van hybride organisaties vaak pas achteraf worden begrepen. Dat begrip gaat dan veelal gepaard met een herdefinitie van de missie van de desbetreffende organisatie.

Het wezen van het onderscheid tussen een taak- en een marktorganisatie betreft het aantal vragers, opdrachtgevers, klanten, et cetera van een organisatie, alsmede hun relatieve belang. Is er sprake van een organisatie, die haar opdrachten in zeer overwegende mate van één externe opdrachtgever ontvangt, dan is er sprake van een taakorganisatie, ongeacht de vraag of die opdrachtgever een publieke of een private instantie is. Is het aantal externe partners oneindig, dan is er sprake van een zuivere marktorganisatie. Uit de formulering valt reeds op te maken, dat de werkelijkheid steeds of bijna steeds gemengd van karakter is. Een dichotomie is dus onzin. Met name binnen de publieke sector vinden we zeer veel vloeiende overgangen van het ene uiterste, dat van een volstreekte hiërarchie van het beleidsorgaan ten opzichte van een taakorganisatie, naar publieke ondernemingen met miljoenen klanten. De inrichting van interne en externe sturingsrelaties is dus niet eenduidig voor te schrijven.

Desondanks wil ik toch enkele aanbevelingen formuleren. Er zijn twee strategieën voor het omgaan met hybriditeit en de consequenties daarvan voor de interne en externe sturingsrelaties van uitvoeringsorganisaties.

⌘ Vermijdingsstrategie

De eerste strategie is de vermijdingsstrategie. Hierbij wordt gedrag geformuleerd in termen van *do not's*, oftewel gedragsvoorschriften aangaande het vermijden of uitbannen van bepaalde gebeurtenissen, effecten of feiten. Die gedragsvoorschriften zullen in het algemeen zijn gebaseerd op *unvalues*, negatieve waarden. De bedoeling hiervan is om een soort van speelveld of bewegingsruimte te markeren, waarbinnen de desbetreffende organisatie in vrijheid kan handelen. Negatieve mogelijkheden zoals valse concurrentie, kruissubsidiëring en corruptie dienen in deze strategie te worden uitgebannen door bijvoorbeeld wettelijke voorschriften, door transparante publicatie van indirecte kosten en hun toedeling en door *benchmarking*.

⌘ Synergiestrategie

De tweede strategie is de synergiestrategie. Hierin vormt het bereiken van meerwaarde, de opbrengst van synergie, het voornaamste criterium voor de richting en inrichting van processen en relaties. Op het zojuist met de *do not's* afgeperkte speelveld is nu vervolgens het spel aan de orde, dat tot synergie moet leiden. Het functietransformatieproces zou zo moeten worden ingericht door alle betrokken partijen dat een organisatie verandert in de richting van de situatie waarin een meerwaarde ontstaat ten opzichte van de situatie waarin de organisatie

zich bevond, zulks in een inmiddels veranderde omgeving.

Of en hoe die meerwaarde is te bereiken, hangt niet alleen af van de taken en nevenactiviteiten die de organisatie in een nieuwe omgeving kan verrichten, maar evenzeer van de mogelijkheden om de cultuur van de organisatie aan de nieuwe situatie aan te passen, zoals in het hoofdstuk over Staatsbosbeheer wordt beschreven. Het synergiebegrip bestaat voor een voornamelijk deel uit complementariteit. Een extreem voorbeeld van dergelijke complementariteit is natuurlijk het optreden van *joint products*, waarbij verschillende *outputs* uit één en hetzelfde proces voortkomen. De operatie in een academisch ziekenhuis is de klassieke casus waarin veel uiteenlopende productieve processen met verschillende culturele contouren plaats vinden.

De dichotomie tussen de cultuur van het publieke domein en die van de markt is op fascinerende wijze belicht door Jane Jacobs. Zij onderscheidt universeel een tweetal *ethical systems*, ook wel aangeduid als *moral syndromes* (Jacobs, 1992, pp. 23). Ten eerste, het wachters-syndroom (*guardian*) waarbinnen de zorg voor bescherming, beheer en bestuur van een domein, een territorium voorop staat. Daarnaast het commerciële syndroom. De kenmerken van deze syndromen zijn hieronder samengevat:

Wachters-syndroom	Commerciële syndroom
<ul style="list-style-type: none"> • shun trading; vermijd handel en commercie • discipline, gehoorzaamheid, respect voor traditie en hiërarchie, loyaliteit • deceive for the sake of the task • fatalisme 	<ul style="list-style-type: none"> • shun force; vermijd geweld • kom tot vrijwillige overeenkomsten • wees eerlijk • wees competitief • gebruik initiatief • optimisme

Jacobs baseert deze classificatie op de stelling, dat er slechts twee typen van overleving bestaan: *taking* dat eigen is aan de staat, en *trading* dat behoort bij de ondernemer, nemen en handelen.

Van hybride vormen heeft Jacobs geen hoge pet op; zij spreekt over *monstruous moral hybrids* en geeft voorbeelden zoals de Maffia en de Sovjet-Unie. Toch erkent zij ook de noodzaak van symbiose tussen beide morele stelsels. Het lijkt dan ook verstandig na te gaan of het in een bepaald geval mogelijk is om de voornaamste waarden uit beide syndromen, te weten de behartiging van het algemeen belang enerzijds en contractuele betrouwbaarheid anderzijds, simultaan te verwezenlijken. Daartoe zal diepgaande bezinning op de aard van de externe relaties en hun onderlinge verhouding noodzakelijk zijn. Eveneens zal het noodzakelijk zijn meervoudig verantwoording af te leggen in de richting van de verschillende categorieën van *stakeholders*. Hybriditeit zal dan aanbevelenswaardig zijn indien de baten van de door hybriditeit mogelijk geworden synergie groter zijn dan de kosten die verstandige interne en externe besturing van hybriditeit met zich brengt.

2.6 De verhouding tussen extern en intern relatiemanagement

De verhouding tussen intern en extern relatiemanagement is in de vorige paragraaf ten aanzien van hybriden uitvoerig aan de orde geweest. Maar ten aanzien van publieke uitvoeringsorganisaties geldt nog een interessante complicatie. De meervoudige verantwoording waarover ik zojuist schreef heeft betrekking op de principaal, de cliënten en de eventuele overige klanten. Dat zijn echter niet de enige betrokkenen. Bij een recente visitatie van de IB-Groep bleek, dat de onderwijsinstellingen, waarvan de studenten studiefinanciering genieten, door de IB-Groep niet werden beschouwd als stakeholders waarmee een belangrijke relatie moest worden onderhouden. Daar dachten de instellingen echter heel anders over. Ten dele voelden zij zich ten onrechte buitengesloten en verwaarloosd. Het verdient dus aanbeveling dat de uitvoeringsorganisatie reflecteert op de vraag wie eigenlijk haar stakeholders zijn, anders dan de voor de hand liggende groepen. Elders in dit boek gaat Lantain hierop nader in.

2.7 Synthese

De politiek in Nederland heeft een duurzaam verstoorde relatie met min of meer zelfstandige organisaties binnen de publieke sector. De verstoring lijkt op de problemen die sommige ouders hebben met opgroeiende kinderen. Veel politici klagen over het verloren gaan van greep of 'grip'. Dat speelt ook nu een rol. Daardoor dreigt aanzienlijke schade voor alle betrokkenen te ontstaan.

Waarschijnlijk heeft vooral de wijze waarop de relatie tussen parlement en kabinet zich heeft ontwikkeld hieraan bijgedragen. De staatsrechtelijk in het geheel niet noodzakelijke interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid als een gebod tot voortdurende uiterst gedetailleerde bemoeienis van het parlement met ieder uitvoeringsdetail in de publieke sector van Nederland, heeft de verhoudingen verziekt. Zelfstandigheid is in de ogen van veel politici niet in de eerste plaats een mogelijkheid tot kwaliteitsrijke professionele praxis, maar een verdachte tendentie tot het aan het zicht onttrekken van de afkeurenswaardige technocratie. Empirisch onderzoek laat steeds weer zien, dat zbo's zich in effectiviteit en efficiency gunstig onderscheiden van andere publieke organisaties. De vormgeving van relaties met betrekking tot sturing maakt daarvan deel uit. In dit hoofdstuk heb ik aangegeven welke theoretische en praktische overwegingen daartoe hebben geleid. De praxis van zbo's is in menig opzicht voorbeeldig, juist voor politici.



Referenties

Jacobs J. (1992).

Systems of Survival; A Dialogue on Moral Foundations of Commerce and Politics.
Random House.

Kickert, W.J.M. (1998).

Aansturing van verzelfstandigde diensten.
Alphen aan den Rijn, Samsom.

Nieuwenkamp, R. (2001).

De prijs van het politieke primaat.
[proefschrift Twente].

Noordegraaf, M. (2000).

Attention! Work and behavior of public managers amidst ambiguity.
[proefschrift Rotterdam].

Simon, M. (1989).

De strategische functietypologie.
Den Haag, SDU.

Veld, R.J. in 't. (1997).

Noorderlicht. [oratie].
Lemma.

Veld, R.J. in 't, e.a. (2002).

Handboek Corporate governance.
Kluwer.

3 Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen

Thomas Schillemans en
Mark Bovens

“Het visitatiecollege stelt voorop dat het respect heeft voor de IB-Groep... Het visitatiecollege komt tot dit respect doordat het een organisatie heeft aangetroffen vol commitment, vol positieve bedoelingen en vol kwaliteit. Een organisatie waar medewerkers trots op zijn. Een organisatie waar de aandacht van het management voor de medewerker en het micro-handelen groot is.”

In 2000 publiceerden vijf zelfstandige bestuursorganen (IB-Groep, RDW, Kadaster, Staatsbos-beheer en het COA) het Handvest Publieke Verantwoording. Hierin geven zij aan dat ze zich niet alleen aan de minister, maar ook aan hun klanten en de samenleving willen verantwoorden over hun handelen en over de kwaliteit van dienstverlening. Een centraal onderdeel van deze publieke verantwoording is de periodieke visitatie door een onafhankelijk college. Het college beoordeelt de prestaties van de organisaties aan de hand van kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in het zogenoemde *tastbaar arrangement*.

Begin 2004 zijn er vier visitatierapporten verschenen. De visitatierapporten zijn in drie gevallen overwegend positief van toon en in één geval overwegend negatief van toon.¹ Het rapport over de IB-Groep is opvallend positief, zo blijkt ook uit het bovenstaande citaat. Weliswaar worden op detailniveau soms kritische opmerkingen gemaakt, maar deze worden ruimschoots gecompenseerd door de buitengewoon lovende algehele lijn. Van scherpe kritiek is alleen sprake waar het het optreden van het verantwoordelijke ministerie van OCenW betreft. Zo zou het departement op zorgelijke wijze met lange termijnverplichtingen omgaan en er volgens de onderwijsinstellingen niet in slagen duidelijkheid te scheppen in verantwoordelijkheidsvragen. Deze eenzijdige verdeling van lof voor de IB-Groep en kritiek op OCenW stemt enigszins achterdochtig. De opdrachtgever komt glorieus uit de visitatie te voorschijn, de politieke principaal van de opdrachtgever met een besmeurd blazoen. Hebben we hier nu te maken met oprechte publieke verantwoording of zijn we vooral getuige van een voortzetting van de bureaupolitieke strijd tussen departement en zbo met andere middelen?

Het initiatief van de handvestgroep staat niet op zichzelf. Op tal van plaatsen in het openbaar bestuur wordt gesproken over en gewerkt aan horizontale vormen van verantwoording. De ontwikkelingen zijn enigszins diffuus. Niet altijd is duidelijk wanneer er sprake is van horizontale verantwoording en niet altijd bestaat er overeenstemming over de beoogde effecten. Het doel van deze beschouwing is daarom om een scherper beeld te krijgen van wat wél en niet horizontale verantwoording kan worden genoemd en een eerste beeld te krijgen van de bijdrage die ze kan leveren aan een eigentijds openbaar bestuur. De vragen die achtereenvolgens aan de orde komen zijn:

- Wanneer is er sprake van *verantwoording*?
- Wanneer is er sprake van *horizontale* verantwoording?

¹ Zie voor de resultaten www.publiekverantwoorden.nl. In 2003 trad ook de Sociale Verzekeringsbank toe tot de handvestgroep.

- Welke *vormen* van horizontale verantwoording komen in praktijk voor?
- Welke *effecten* zijn daarvan te zien?

We concentreren ons vooral op horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen. Bij zelfstandige bestuursorganen is de verticale ministeriële verantwoordelijkheid formeel beperkt waardoor een leemte in de verantwoording ontstaat die door vormen van horizontale verantwoording zou kunnen worden opgevuld (vgl. Bovens 2003:52-5).

3.1 Wat is verantwoording?

Verantwoording is een woord dat met groot gemak in de mond wordt genomen maar waarvan het niet gemakkelijk is de kern te definiëren. In de literatuur wordt verantwoording meestal gedefinieerd als een sociale relatie waarin een actor zich verplicht voelt of verplicht is om voor zijn handelen een uitleg en rechtvaardiging te geven aan een significante ander (Romzek & Dubnick, 1998:6; Day & Klein, 1987:5; Pollitt, 2003:98). Het gaat bij verantwoording dus om een communicatieproces tussen een actor en een forum over *bepaalde* handelingen waaraan *bepaalde* verwachtingen zijn gekoppeld en waarvoor *bepaalde* randvoorwaarden gelden. In een proces van verantwoording kunnen drie stappen worden onderscheiden:

- 1 Een actor levert prestatie-informatie aan een forum, waarin hij zijn handelen rechtvaardigt en zonodig verdedigt. De actor is hiertoe verplicht, wordt ertoe verplicht of voelt zich ertoe verplicht;
- 2 Het forum velt na hoor en wederhoor een openbaar oordeel over de prestaties van de actor; en
- 3 Het forum maakt zijn oordeel openbaar en/of besluit over de toepassing van sancties.

Deze drie stappen vormen als het ware de sporten van een verantwoordingsladder. Op de eerste sport is reeds van verantwoording sprake, zij het in een zeer lichte vorm. Dit kan worden omschreven als *verantwoording van het scherpe oog*. De actor is verplicht bepaalde prestatiegegevens te openbaren aan een algeheel publiek dat echter geen formele bevoegdheden heeft en zelfs niet in vergadering bijeenkomt. Slechts het scherpe oog van een journalist, belangengroep of eenzame speurder kan ervoor zorgen dat er conclusies worden getrokken uit de informatie-overdracht. Op de tweede sport is sprake van *verantwoording van de luide stem*. Het forum oordeelt na een proces van hoor en wederhoor publiekelijk over het presteren van de actor. Het forum heeft zelf geen sanctiebevoegdheid. De invloed van dit oordeel is afhankelijk van het gezag van het forum en de inhoud van de boodschap. Op de hoogste sport is tenslotte sprake van *verantwoording van de harde hand*. Het forum besluit het proces van verantwoording door al dan niet een sanctie toe te passen. Er volgt dan bijvoorbeeld een boete, aanvullende regelgeving of liquidatie van de organisatie.

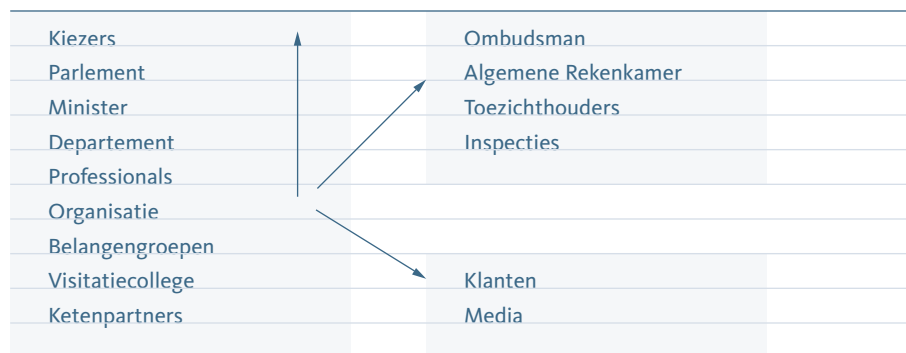
We noemen deze relatie verder een *verantwoordingsarrangement* indien de verplichting tot het geven van de prestatie-informatie op enige wijze is vastgelegd. Dat kan bij wet zijn geregeld, maar het kan ook zijn vastgelegd in een convenant of het kan gebeuren vanwege de actor zelf. Het formele gewicht van een verantwoordingsarrangement is niet altijd recht evenredig met de inhoudelijke kwaliteit van het communicatieproces tussen actor en forum of met de mate van

invloed van de verantwoording. Sterker nog, juist de zwaarte van een arrangement kan ten koste gaan van de kwaliteit van informatie-uitwisseling. Bij de recente parlementaire enquête naar de bouwfraude was bijvoorbeeld opvallend dat de ernst van het proces een epidemisch geheugenverlies bij gedaagden tot gevolg had. Ook het vergroten van de transparantie van organisaties kan leiden tot een verlies aan informatie in de verantwoording. Meijer laat bijvoorbeeld zien dat onderwijsinspecteurs voorzichtiger zijn geworden met het vastleggen van hun observaties over scholen sinds de inspectierapporten door een beroep op de Wet Openbaarheid Bestuur openbaar zijn geworden en het dagblad Trouw er over publiceert (Meijer, 2003: 82). De vergrootte transparantie heeft zo als paradoxaal bijeffect dat het zicht op de uitvoering enigszins vertroebelt.

3.2 Wanneer is er sprake van horizontale verantwoording?

We definieerden verantwoording eerder als een relatie waarin een actor zijn gedrag verklaart, rechtvaardigt en verdedigt tegenover een *significante* ander. In de veelkleurige praktijk van het hedendaagse openbaar bestuur zijn er nogal wat anderen die zichzelf als significant beschouwen en publieke organisaties om rekenschap vragen. Publieke organisaties verantwoorden zich beurtelings aan de minister, journalisten, belangengroepen, onafhankelijke toezichthouders, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Zij zijn namelijk behept met *multiple legitimate masters* (Posner, 2002:524). Welke van deze verantwoordingsrelaties kunnen we nu als horizontaal typeren?

In de literatuur worden typen verantwoording op verschillende gronden geïnclassificeerd. Zo worden verantwoordingsrelaties wel onderscheiden op basis van het object van verantwoording. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verschil tussen financiële, procedurele en resultaat-verantwoording (Behn, 2001). Ook kan worden onderscheiden naar de aard van het forum, bijvoorbeeld naar organisationele, politieke, juridische en professionele verantwoording (Bovens, 2004). Wanneer we spreken van *horizontale* verantwoording betekent dit dat de hiërarchische verhouding tussen actor en forum het definitorisch element is.



Figuur 3.1: Verticale, diagonale en horizontale verantwoording

We spreken van *verticale* verantwoording wanneer het forum uit hoofde van zichzelf formele macht heeft over de actor. Er is sprake van een hiërarchische relatie. Anders gesteld, er is sprake van een principaal-agent verhouding. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verantwoording van de uitvoeringsorganisatie aan de minister of aan de Tweede Kamer.

Er is van *diagonale* verantwoording sprake indien verantwoording wordt afgelegd aan een andere organisatie die door de hiërarchisch bovengeschikte is belast met een vorm van toezicht of controle op het handelen van de actor. Hieronder vallen toezichthouders, inspecties, de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman. Dit is een vorm van verantwoording die de laatste jaren sterk in opkomst is.

Er is tenslotte van *horizontale* verantwoording sprake indien er geen formele hiërarchische relatie bestaat tussen de actor en het forum. Kenmerkend voor horizontale verantwoording is dat de ambtelijke organisatie zichzelf direct verantwoordt over zijn beleid en daartoe niet de 'omweg' van de politieke bestuurder neemt. De publieke organisatie legt bijvoorbeeld verantwoording af aan klanten, (groepen van) burgers, hun zaakwaarnemers, journalisten, een professioneel college of ketenpartners.

3.3 Vormen van horizontale verantwoording

Horizontale verantwoording bestaat niet alleen als een idee op papier maar heeft zich ook gematerialiseerd in tal van arrangementen. In 2002 liet de Algemene Rekenkamer zien dat er bij veel zelfstandige overheidsorganisaties vormen van horizontale verantwoording en andere checks and balances bestaan (Algemene Rekenkamer, 2002). In het onderzoek stuitte ze op raden van toezicht, raden van commissarissen, klantenraden (of cliëntenraden), een kwaliteits-handvest, visitaties en deskundigengroepen. Een bredere studie naar kwaliteitsinstrumenten bij de overheid liet zien dat deze en andere georganiseerde relaties met belanghebbenden ook bij andere overheidsorganisaties waaronder departementen sterk in opkomst zijn. Het gebruik van kwaliteitssystemen en -instrumenten steeg bijvoorbeeld van 50,6 procent in 1998 naar 72,0 procent in 2001 (Pardoel et al., 2001: 40).

Een goed overzicht van de mogelijke vormen is te vinden in een studie uit 2003 van Elias et al. Zij onderscheiden bij zelfstandige bestuursorganen zestien horizontale relaties en bestempelen deze als evenzovele vormen van horizontale verantwoording. In het licht van de hiervoor ontwikkelde criteria rekken zij daarmee het verantwoordingsbegrip iets te ver op. Niet al deze vormen voldoen aan de geschetste criteria voor horizontale verantwoording. Om van een horizontaal verantwoordingsarrangement te kunnen spreken is het (1) nodig dat een actor prestatie-informatie verschaft aan een (2) nevenschikt forum op basis van (3) een op enigerlei wijze geformaliseerde verplichting. Dit zijn de drie criteria voor horizontale verantwoording die we eerder onderscheidden. Het is (4) horizontale verantwoording van de luide stem indien het forum een publiek oordeel velt en het is (5) horizontale verantwoording van de harde hand indien het forum ook over een formele sanctie beschikt.

Toepassing van de criteria zoals gedaan in tabel 3.1 leidt tot de enigszins ontnuchterende conclusie dat van de zestien onderscheiden horizontale arrangementen er slechts vijf aan alle

- 2 Een raad van toezicht zou ook, omdat hij doorgaans op gezag van de minister bestaat en één of meer van de leden door de minister worden benoemd, kunnen worden beschouwd als een vorm van diagonale verantwoording.

criteria voldoen en dus als horizontale verantwoordingsarrangementen kunnen worden begrepen. Dit geldt allereerst voor de cliëntenraad en de raad van toezicht.² Dit zijn horizontale verantwoordingsfora van de harde hand, omdat zij over geformaliseerde sanctiebevoegdheden beschikken. Bij visitaties en bij een interne ombudsman is sprake van een horizontale verantwoording van de luide stem. In beide gevallen is een onafhankelijk forum aangewezen om de organisatie over bepaalde onderwerpen de les te lezen. Bij openbare databestanden tenslotte kan sprake zijn van horizontale verantwoording van het scherpe oog, mits de data prestatie-informatie bevatten.

Tabel 3.1 Vormen van horizontale verantwoording

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Prestatie-informatie?	Nevengeschikt forum?	Geformaliseerde verplichting?	Openbaar oordeel?	Formele sanctie?
Horizontale verantwoording van de harde hand					
Cliëntenraad	ja	ja	ja	ja	ja
Raad van toezicht / commissarissen	ja	ja	ja	ja	ja
Horizontale verantwoording van de luide stem					
Visitatie	ja	ja	ja	ja	nee
Ombudsman	ja	ja	ja	ja	nee
Horizontale verantwoording van het scherpe oog					
Openbare databestanden	ja	ja	ja	nee	nee
Diagonale verantwoording					
Lokale rekenkamer	ja	nee	-		
Wel verantwoording, geen arrangement					
Magazine/pers/media	ja	ja	nee		
Geen forum					
Milieujaarverslag	ja	nee	ja		
Kwaliteitssysteem / certificering	ja	nee	?		
Benchmark	ja	nee	?		
Audit / klanttevredenheid	ja	nee	?		
Kwaliteitsnorm / handvest / protocol	ja	nee	?		
Scorekaarten	ja	nee	?		
Geen prestatie-informatie					
Klantenpanel	nee	ja	?		
Leverancierspanel	nee	ja	?		
Klankbordgroep / consultatie	nee	ja	?		

De overige arrangementen vallen in vier groepen uiteen. Allereerst zijn er de arrangementen waarin er weliswaar van een geformaliseerde en nevensgeschikte relatie tussen twee actoren sprake is (criterium 2 en 3) maar waarin de overdracht van prestatie-informatie van actor naar forum niet centraal staat. In deze gevallen (klantenpanel, leverancierspanel, klankbordgroep) verloopt de informatie-uitwisseling primair van buiten naar binnen. Het biedt de organisatie een hopelijk nuttig beeld van zijn omgeving maar dit kan niet worden beschouwd als een vorm van verantwoording. Niet het presteren van de organisatie maar de wensen en ideeën van de belanghebbenden staan hier centraal. Het is een categorie die het beste kan worden getypeerd als *stakeholder*-dialoog (Algemene Rekenkamer, 2004).

Vervolgens zijn er zes arrangementen die weliswaar prestatie-informatie bevatten of produceren maar waarin geen actor-forum relatie bestaat. Bij een *benchmark* (waarin het presteren van een organisatie wordt afgemeten aan degene die *best in business* is) en bij een klanttevredenheidsonderzoek komt nuttige kennis over het presteren van de organisatie boven tafel. Dit kan als verantwoordingsinformatie worden gebruikt in een verantwoordingsproces maar is op zichzelf geen verantwoordingsarrangement. Dergelijke instrumenten formaliseren handelingsverwachtingen en ordenen de dialoog over prestaties. Dezelfde redenering geldt voor een milieujaarverslag. Een milieujaarverslag onderscheidt zich bovendien naar het soort van handelen waarop de verantwoordingsinformatie betrekking heeft en niet op de aard van de relatie tussen actor en forum. Bij kwaliteitshandvesten en scorekaarten wordt zichtbaar gemaakt welk prestatie- en ambitieniveau een organisatie heeft. Bij kwaliteitssystemen zoals ISO-certificering of het INK-model, die veel voorkomen in het openbaar bestuur (Pardoel et al., 2001), laat de organisatie zien te voldoen aan bepaalde externe kwaliteitseisen. Dit biedt fora een beoordelingskader bij de verantwoording maar het is zelf nog geen verantwoording.

In de derde plaats zijn er vormen van verantwoording aan de pers, via woordvoering, voorlichting of eigen media van de organisatie. Hier is inderdaad sprake van verantwoording, want de organisatie voelt zich verplicht om de vragen van het forum (van journalisten) te beantwoorden. De relatie tussen actor en forum is hier echter niet geformaliseerd en om die reden is er geen sprake van een verantwoordingsarrangement (criterium 3).

Als vierde categorie op zichzelf is er tenslotte de (lokale) Rekenkamer die zich als een forum kan verhouden tot de actor. Echter, in dit geval is er geen nevensgeschikte relatie tussen beide actoren. De Rekenkamer opereert in opdracht van de principaal en dit is daarom een vorm van diagonale verantwoording.

3.4 Effecten van horizontale verantwoording

De ontwikkeling van horizontale vormen van verantwoording komt niet alleen voort uit de ambities van enkele zelfstandige bestuursorganen. Enkele jaren geleden gaf de Rijksoverheid aan dat het “bij de inrichting van nieuwe en wijziging van bestaande toezichtarrangementen in beginsel instrumenten voor horizontale publieke verantwoording bij onder toezicht staande organisaties wil invoeren en daarnaast een systeem of instrumenten voor interne controle en kwaliteitsverbetering.” (ministerie van BZK, 2001:6). Ook andere Haagse actoren als de Algemene Rekenkamer, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling ondersteunden dit pleidooi.

Voorstanders van horizontale verantwoording noemen drie hoofdargumenten. In de eerste plaats zou horizontale verantwoording moeten functioneren als een leerproces dat kwaliteitsverbetering van publieke taakuitvoering stimuleert. In de tweede plaats heeft horizontale verantwoording als doel om het toezicht en de controle op publieke organisaties te verbreden naar belanghebbenden en burgers. Het doel hiervan is participatie, legitimatie en ook tegenmacht. Het volgende citaat vat beide argumenten samen. “Het is nodig om mechanismen van horizontale sturing en verantwoording te versterken. We bedoelen daarmee mechanismen waarmee een organisatie of professional zeggenschap en inzicht geeft aan burgers (inclusief de ‘afnemers’ van publieke diensten...), aan andere professionals binnen en buiten de organisatie, aan andere eenheden en aan andere organisaties. Zo wordt voorkomen dat instellingen of professionals koninkjes worden binnen hun domein” (RMO 2002:49). In de derde plaats zou horizontale verantwoording moeten functioneren als aanvulling op de verticale ministeriële verantwoordelijkheid. Het toezicht van de minister kan zich in deze visie beperken tot de hoofdlijnen van uitvoering (‘systeemtoezicht’), terwijl de details van uitvoering dan in horizontale arrangementen met belanghebbenden aan de orde kunnen worden gesteld.

Of deze drie verwachtingen op dit moment worden gerealiseerd valt niet te zeggen.

Daarvoor bestaat er simpelweg te weinig informatie. Wel kunnen we op basis van bestaand onderzoek enkele observaties maken over de effecten tot nu toe.

De eerste observatie is dat horizontale verantwoording door het management van publieke organisaties als kwaliteitsinstrument in ieder geval serieus wordt genomen. De ruime verspreiding van horizontale arrangementen duidt daar natuurlijk op. Ook is bekend dat medewerkers van organisaties die in een *benchmark* of anderszins zijn gerangschikt zeer benieuwd zijn naar de resultaten en daaraan ook intern gewicht hechten (Meijer, 2003). Of de visitaties in het kader van de handvestgroep publieke verantwoording tot kwaliteitsverbetering hebben geleid is moeilijk te zeggen. Wel leidden ze zichtbaar tot lessen voor de organisatie. In reactie op het visitatierapport stelde de RDW bijvoorbeeld dat het ‘openbaarheid’ nader zou gaan definiëren en operationaliseren. Verder stelde het COA te hebben geleerd dat het een beter beeld van de eigen producten en de daaraan gekoppelde kwaliteitseisen zou moeten ontwikkelen, terwijl het Kadaster aangaf dat het meer samenhang zou brengen in het eigen integriteitbeleid. Dit alles bewijst nog niet dat hier daadwerkelijk van kwaliteitsverbetering sprake is, wel biedt het grond voor enig optimisme inzake het leervermogen door horizontale verantwoording.

De tweede observatie is dat horizontale verantwoording inderdaad tot – soms bescheiden – vormen van participatie en maatschappelijke controle door burgers leidt. Waar de rol van klanten en partners is geformaliseerd in bijvoorbeeld een cliëntenraad ligt dit voor de hand. Of dergelijke raden vervolgens invloedrijk zijn, is niet in algemene zin bekend. Ervaringen bij ondernemingsraden of cliëntenraden in zorginstellingen leren dat enige bescheidenheid in de verwachtingen op dit punt gewettigd is (Van der Meer et al., 2003; Savornin Lohman et al., 2000). Interessant zijn vooral de mogelijkheden die transparantie van prestaties via het Internet biedt voor maatschappelijke controle door burgers op publieke organisaties. Een aansprekend voorbeeld daarvan bestaat in het onderwijs. Sinds een aantal jaar publiceert

het dagblad *Trouw* jaarlijks, op basis van de publiek toegankelijk gemaakte inspectierapporten, over de kwaliteit van scholen (zie hierover Meijer, 2003). De publicatie krijgt veel aandacht en wordt goed gelezen door ouders, docenten en onderwijsmanagement. Er is scholen veel aan gelegen hier goed uit de verf te komen vanwege angst om reputatieschade. Vergelijkbaar hiermee is de 'wachlijstmonitor' in de zorg waarover het *Algemeen Dagblad* op haar website en in de krant publiceert. De invloed van burgers verloopt hier indirect, via de massamedia. Transparantie via de nieuwe media 'werkt' hier doordat de oude media gegevens gebruiken om nieuws te maken en scholen en zorginstellingen bevreesd zijn voor reputatieschade. Het derde argument voor horizontale verantwoording was dat het de verticale ministeriële verantwoordelijkheid zou kunnen aanvullen of zelfs versterken. Dit zou enerzijds kunnen doordat de details van uitvoering niet langer in verticaal verband worden besproken maar uitsluitend in horizontale fora worden geadresseerd. Daarvan lijkt in de praktijk geen sprake. De minister wordt door burgers, journalisten en Kamerleden aangesproken op alles wat fout gaat in de beleidsuitvoering en het argument dat hij daar niet meer over gaat wordt niet geaccepteerd. Anderzijds zou de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen worden versterkt doordat uit de horizontale verantwoording aanvullende informatie beschikbaar komt. Op dit punt oordeelde de Algemene Rekenkamer in 2002 duidelijk en somber: "Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de horizontale verantwoording... komt naar voren dat momenteel van verrijken of verdiepen (van het ministeriële toezicht, TS/MB) nog nauwelijks sprake is.

De horizontale checks and balances leveren daartoe vooralsnog te weinig informatie die toegankelijk en bruikbaar is voor anderen dan de direct betrokkenen" (Algemene Rekenkamer, 2002:32).

Uit een beperkt aantal interviews bij enkele zbo's komt op dit laatste punt een gemengd beeld te voorschijn. Sommige respondenten meenden dat "informatie die afkomstig is uit horizontale verantwoording vroeg of laat zal opduiken in de relatie tussen zbo en ministerie: in het prestatiecontract, in overleg of in informatievragen uit de Kamer." Andere geïnterviewden zagen echter geen enkele wisselwerking tussen de verticale en de horizontale verantwoording (Elias et al., 2003:11). De Algemene Rekenkamer constateerde in een casus-onderzoek bij een HBO-instelling in ieder geval dat de onderwijsinspectie gebruik maakt van de visitatie en andere kwaliteitszorginstrumenten van de organisatie (Algemene Rekenkamer, 2002:25).

Samenvattend kunnen we dus stellen dat er aanzetten zijn gevonden tot leren en kwaliteitsverbetering bij zbo's met vormen van horizontale verantwoording en dat er voorbeelden van publieke controle en participatie bestaan, waarbij de angst voor reputatieschade bij organisaties vermoedelijk een belangrijker rol speelt dan de actieve betrokkenheid van burgers. Van een ontlasting of ondersteuning van het ministeriële toezicht lijkt nog nauwelijks sprake. Daarmee concluderen we dat twee van de drie hoofdargumenten voor horizontale verantwoording op dit moment empirisch enigszins worden ondersteund.

3.5 Toekomstbeeld

In de inleiding wierpen we de vraag op of horizontale verantwoording nu als innovatie in verantwoording kan worden beschouwd of dat we te maken hebben met een voortzetting van de bureaupolitieke strijd met andere middelen. De bevindingen zijn vooralsnog bescheiden – over de effecten van horizontale verantwoording is nog niet zo veel bekend. Toch laat het zien dat hier met recht van een innovatie in verantwoording kan worden gesproken. De logische vervolgvraag, of het ook een effectieve vorm van verantwoording is, laat zich op dit moment nog niet voluit beantwoorden. Er zijn bescheiden effecten gevonden maar er ontbreekt nog veel empirische kennis. Voor de toekomst is het daarom zaak meer zicht te krijgen op de resultaten van horizontale verantwoording. In dat opzicht ligt de bal nadrukkelijk bij de zelfstandige uitvoeringsorganisaties die publieke verantwoording nastreven. Kunnen zij laten zien welke voordelen deze inzet van publieke middelen heeft en kunnen zij sceptici ervan overtuigen dat het meer is dan (op zichzelf behoorlijk duur) voorlichtingsmateriaal?



Referenties

Algemene Rekenkamer. (2002).

Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Achtergrondstudie bij het onderzoek 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3'.

Den Haag, Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer. (2004).

Achtergrondstudie brede publieke verantwoording bij rwt's en zbo's.

Den Haag, Algemene Rekenkamer.

Behn, R.D. (2001).

Rethinking democratic accountability.

Washington, Brookings institution.

Borghouts, H.C.J.L. (2002).

Perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid,

Bestuurskunde, 11, 3: 140-148.

Bovens, M. A.P. (2003).

De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij.

Amsterdam University Press.

Bovens, M.A.P. (2004).

Public Accountability, in: E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management.*

Oxford: Oxford University Press.

Day, Patricia & Robert Klein (1987).

Accountabilities: Five Public Services.

London: Tavistock.

Elias, P., J. de Groen, M.A. de Groot,

A. Potze, M. Tuinder en I. Willemsen (2003).

Horizontale verantwoording in de praktijk. 3 zbo's nader bekeken.

Atelieronderzoek MPA, NSOB Den Haag.

Handvestgroep Publiek Verantwoorden (2003a).

Verslagen van de visitaties van de IB-Groep, het COA, de RDW en het Kadaster.

www.publiekverantwoorden.nl.

Meer, M.v.d., J. Visser, T. Wilthausen en

P.F. van der Heijden (2003).

Weg van het overleg? Twintig jaar na

Wassenaar: naar nieuwe verhoudingen in het Nederlandse model.

Amsterdam University Press.

Meijer, A. (2003).

Maatschappelijke controle in de publieke sector via internet.

Alliantie ICT & Vitaal Bestuur, Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000).

Innovatie in verantwoording. Handreikingen externe verzelfstandiging.

Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001).

De kaderstellende visie op toezicht.

Den Haag.

Pardoel, C.A.M., J.W.M.J. van Poppel en

A.C. Spapens (2001).

Toepassing van kwaliteitsinstrumenten door de rijksoverheid. Herhalingsmeting 2001.

Tilburg: IVA.

Pollitt, C. (2003).

The essential public manager.

London: Open university press/McGraw-Hill.

Posner, P. L. (2002).

Accountability challenges of third-party government. In: Lester M. Salamon, The tools of government. A guide to the new governance.

Oxford University Press. p. 523 – 551.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002).

Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid.

Den Haag, Sdu.

Romzek, B.S. en Dubnick, M.J. (1998).

Accountability, in: Jay M. Shafritz (ed.) *International encyclopedia of public policy and administration.*

Volume 1: A-C, Westview press.

Savornin Lohman J. De, R. Rijkschroeff, D. Oudenampsen, L. Verkuyl, K. van Gelder en R. van Overbeek (2000).

Evaluatie medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WVMC).

Den Haag, ZorgOnderzoek Nederland.

4 Cultuurverandering: een kwestie van mentaliteit en gedrag

Jan de Koning

Een belangrijk uitgangspunt bij het behandelen van het begrip cultuur is de veronderstelling dat de aard van de *bestaansreden* van een organisatie bepalend is voor het soort *gedrag* ervan. Dat moet daarop passen en het ondersteunen. Zo hoort bij de bestaansreden 'produceren' productiegericht gedrag en bij 'concurreren' concurrentiegedrag. Is dit niet het geval dan zal niet passend of afwijkend gedrag meestal contra-productief zijn voor het prestatieniveau en dus de bestaansreden van de organisatie op termijn in gevaar brengen of schade toebrengen. Zo heeft de moeizame cultuurverandering bij Philips van productiegedrag naar markt- en meer competitiegericht gedrag veel financieel leed met zich mee gebracht en lijkt er nu pas na tien jaar enige balans bereikt te zijn en is het sterk commercieel gedreven geworden.

Bij verzelfstandiging is zo'n wijziging van de bestaansreden aan de orde. Het gedrag moet dan ook wijzigen om blijvend succes te verwezenlijken. En dat is vaak een lastige opgave.

De 'harde' kant van een verandering lukt meestal wel aangezien het hier tastbare en goed overdraagbare zaken betreft zoals structuur, beleid, strategie, procedures en missie. Bij de 'zachte' kant beginnen echter de problemen.

4.1 Wat is cultuur(verandering) in organisaties?

Cultuurverandering betreft het veranderen van zichtbare gedragspatronen en onzichtbare zaken zoals gemeenschappelijke normen en waarden, die voor het gemiddelde management moeilijk hanteerbaar zijn. Toch is deze 'zachte' kant van de onderneming erg belangrijk omdat deze zorgt voor *commitment*, een kader geeft voor het dagelijks gedrag en mits juist afgestemd op de bestaansreden fors bijdraagt aan het succes en de uitstraling van het bedrijf. Het kunnen uitdragen van een herkenbare en overdraagbare set gemeenschappelijke normen en waarden helpt het beeld of de identiteit bouwen van wat de onderneming wil zijn en worden.

Zo'n identiteit geeft een organisatie kracht, perspectief en een aspiratieniveau. De medewerkers weten zo waar de organisatie voor staat, zij weten aan welke gemeenschappelijke normen en waarden zij zijn gehouden en zij zullen dus eerder geneigd zijn hun mentale beslissingen en hun gedrag vervolgens zichtbaar daarop af te stemmen. Bovendien zullen ze meer betrokken en gemotiveerd zijn omdat de organisatie een vertaalbare betekenis voor hen heeft gekregen.

Ze zijn als het ware 'voorgeprogrammeerd'.

⌘ Drie elementen

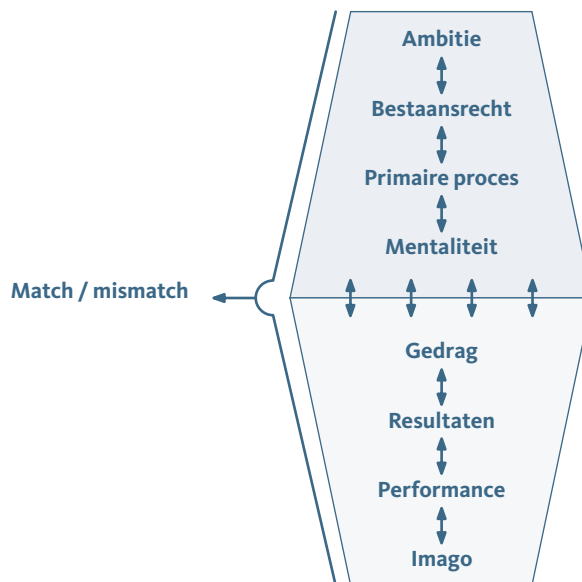
Zo ontstaat een trits van drie elementen die elkaar wederzijds beïnvloeden; de normen en waarden, het beeld of de identiteit en het gedrag van een organisatie. Het zijn de drie elementen waardoor de *cultuur* van een organisatie wordt gevormd.

En onder *cultuur* verstaan we dan de set van geschreven, ongeschreven normen en waarden en de identiteit van het bedrijf waarnaar men zich bewust of onbewust gedraagt. Gedrag is daarbij het meer expliciete en zichtbare cultuurelement en de normen en waarden en de identiteit zijn mentaal en impliciet en dus minder zichtbare cultuurelementen. Dit onzichtbare gedeelte wordt wel de *mindset* of mentaliteit van de organisatie genoemd en is de voedingsbodem voor het gedrag. En bij een goed lopende onderneming zijn *mentaliteit* en *gedrag* precies afgestemd op de *bestaansredenen* en is het als het ware een gesloten systeem.

⌘ Twee niveaus

Het inzichtelijk maken, het afstemmen of het kiezen van de juiste cultuurtrits bij de bestaansredenen van het bedrijf, is weliswaar een moeilijke maar zeer essentiële actie voor elke leiding van een organisatie. Dit is zichtbaar te maken op twee niveaus: de mentaliteit (de bedrijfsidentiteit met de daarbij behorende waarden en normen) en het concrete gedrag (de gewenste patronen per specifieke werkactiviteit). De mentaliteit kan men vastleggen in een bedrijfsfilosofie die voor de hele organisatie geldt, omdat het abstract is en vooral ingaat op de uitgangspunten van het bedrijf. Maar het daarvan van af te leiden gedrag zal per werksoort bepaald moeten worden, omdat het specifiek, concreter en vooral werk- en situatiegebonden is. Juist deze vertaalslag maakt cultuurverandering zo moeilijk en ingewikkeld omdat in feite het fundament van de onderneming mee moet veranderen als de hoofdpoging wordt gewijzigd. Immers, de uiteindelijke resultaten worden bepaald door de mensen die in de organisatie werken en deze kunnen maken en breken. Hun sociaal systeem vormt de basis waarop het hele huis is gebouwd.

In onderstaande waardecreatie-keten scharniert het succes van een organisatie rondom de cultuur, bestaande uit mentaliteit en gedrag.



Figuur 4.1 Waardecreatie-keten

Cultuurverandering is het wijzigen van het fundament zonder dat het huis instort of omvalt. Dit is een zeer ingrijpende gebeurtenis die goed voorbereid, qua architectuur uitgetekend en qua procesmanagement uitgevoerd moet worden. Ter vergelijking; het plaatsen van nieuwe betonnen funderingspalen ter vervanging van de oude houten palen onder een historisch Amsterdams pand aan de Keizersgracht duurt lang, heeft veel effect op het dagelijks leven van de bewoners, maar ook op dat van de burens en de passanten. En zo als dat gaat bij dit soort ingrijpende verbouwingen, zijn er veel kritische momenten, is er veel overlast, duurt het altijd langer dan gepland en vallen de kosten vaak tegen. Kortom, cultuurverandering vergt veel van de motivatie en inzet van de eigenaren en andere bij de verandering of organisatie betrokken stakeholders.

4.2 Cultuuranalysemodel

Cultuurverandering is dus geen sinecure. Het gaat er om de juiste match te vinden tussen cultuur en bedrijfsopgave, zodat de performance versterkt wordt in plaats van ondermijnd. Om nu exact te kunnen aangeven op welke componenten eventuele ingrepen nodig zijn, kan het navolgende gevalideerde analysemodel behulpzaam zijn bij het maken van de juiste keuzes. Het model heeft twee basisdimensies. De verticale as geeft weer hoe de organisatie omgaat met de omgeving: *extern of intern gericht*. De horizontale as toont hoe de organisatie met zichzelf en met medewerkers omgaat: *prestatie- of mensgericht*.

De twee assen creëren vier basisculturen die elk een bepaald type kernactiviteiten ondersteunen. Zo zal een extern gericht bedrijf dat medewerkers afrekent op prestaties met name competitiegedrag moeten vertonen. Dit past heel goed bij een bestaansreden of *core-business* die *marketing* en *sales*-gedreven is. En zo ondersteunt elk soort gedrag een bepaald soort bestaansreden. Binnen elke basiscultuur onderscheiden we zes factoren: de organisatie-structuur (*structure*), benodigde vaardigheden (*skills*), werkwijze (*rituals and routines*), de basis voor beoordeling (*control systems*), gedeelde waarden en normen (*shared values*) en kerndoelen (*strategy*).

Factoren	Competitiegedrag	Servicegedrag
Structure	• Complex van aard	• Flexibel met veel vrijheid van handelen
Skills	• Snel en slim voorblijven, afgestemd op de markt van concurrenten	• Satisfactie van de klant en professionaliteit van de service
Rituals en routines	• Ranken in winnaars en verliezers en 'scoren'	• Alles-kan-mentaliteit en persoonlijke aandacht
Control systems	• Marktaandeel, marktpenetratie en mate van groei	• Klanttevredenheid, service level agreements
Shared values	• Gezamenlijke verantwoording voor reputatie, uitstraling naar buiten en succes	• Dynamische, ondernemende creatieve werkomgeving, individueel initiatief en uitstraling naar buiten
Strategy	• Concurrerende activiteiten, klantgerichte acties en optimale inzet van middelen	• Inspelen op behoeften van de klant en aanboren van nieuwe concepten
Factoren	Procesgedrag	Welzijnsgedrag
Structure	• Hiërarchisch en functioneel gevormd	• Flexibel, los en gericht op individuele behoeftebevrediging
Skills	• Kwantitatief en efficiënt tegen lage kosten produceren	• Elkaar helpen, een betrouwbare sfeer creëren
Rituals en routines	• Taakspecialisatie, kwaliteitsverbetering en vakmanschap, wedijverend gedrag	• Openheid en onderling vertrouwen, ontspannen werkomgeving, sociale controle
Control systems	• Geformaliseerde werkomgeving, planning en controle cycli	• Terugkerende rituelen en routines
Shared values	• Gezamenlijk instandhouden van een soepel draaiende organisatie met stabiliteit en regelmaat	• Teamwork, participatie en consensus
Strategy	• Stabiliteit en resultaten met een efficiënt en voorspelbaar verlopende uitvoering	• Continuïteit en voldoening

Figuur 4.2 Cultuurkwadranten (bron: Galan Groep Cultuurscan 2003)

Elke organisatie heeft een uniek cultuurpatroon. Dit 'culturele DNA' is opgebouwd uit de componenten van de vier basisculturen. Het bestaansrecht van de organisatie bepaalt welke gedragscomponenten in ieder geval dominant aanwezig moeten zijn voor het bereiken van resultaten en een goed imago.

In kort bestek worden hieronder de vier basisculturen beschreven. In de praktijk zijn deze makkelijk te herkennen en is vrij snel aan te geven of er een *match* dan wel een *mismatch* bestaat met bedrijfsopgave of gekozen strategie.

⌘ **Competitiegedrag**

Bedrijven met dit gedrag willen 'scoren' in de markt. Concurrenieren en groeien staan voorop. Al het andere wordt daaraan ondergeschikt gemaakt. De organisatiestructuur ontstaat vanuit commerciële overwegingen, is complex van aard en gebaseerd op diverse combinaties van markten en producten. Gemeenschappelijke waarden en normen voor succes komen voort uit het onderling vergelijken van behaalde resultaten. Criteria zijn marktaandeel, groeitempo, concurrentiepositie en plaatsbepaling ten opzichte van anderen. Kostenbeheersing is belangrijk maar mag het succes in de markt niet overheersen. De gedragscode kenmerkt zich door 'ranking' in winnaars en verliezers en het streven om de beste te zijn waarbij het doel de middelen heiligt. Verder worden steeds hogere 'targets' gesteld en om de concurrentie voor te blijven moeten medewerkers snel en slim zijn.

Voorbeelden zijn hotelketens zoals Hilton en Marriott, luchtvaartmaatschappijen als KLM, British Airways, Ryan Air en Easy Jet en bedrijven als Heineken en Unilever met hun consumentenproducten (bier en wasmiddelen) waar veel reclame voor wordt gemaakt.

⌘ **Servicegedrag**

Organisaties met dit soort gedrag zijn sterk op hun klanten gericht. Individuele dienstverlening staat centraal. De klant is koning en bepaalt de aard van de dienstverlening. De structuur is meestal los en flexibel om zo gericht mogelijk te kunnen inspelen op de klantwensen. Gemeenschappelijke waarden en criteria voor de effectiviteit van het bedrijf worden direct afgeleid van de klanttevredenheid en de professionaliteit van de verleende service. Belangrijk daarin zijn het creëren van vertrouwen en persoonlijke relaties. De gedragsformule is gebaseerd op regels als: de klant gaat voor, alles kan, 24 uur service, dienstbaarheid op basis van professionaliteit, een menselijke benadering en persoonlijke aandacht.

Voorbeelden zijn de dienstverlening door een familiehotel of restaurant, een ziekenhuis, een onderzoeksinstituut of door een reclamebureau, advocatenkantoor of organisatie-adviesbureau, de chauffeurs van Connexion of de balie van het Kadaster of de UWV.

⌘ **Procesgedrag**

Organisaties met dit gedrag zijn hoofdzakelijk gericht op het voortbrengen van producten. Het efficiënt, kwantitatief hoogwaardig en tegen zo laag mogelijke kosten produceren staat voorop. De structuur is hiërarchisch van aard en functioneel analoog aan de belangrijkste onderdelen van het productieproces. Gemeenschappelijke waarden en normen staan ten dienste van het productieproces en zijn gericht op efficiency, kwaliteit, nauwkeurigheid en het halen van de geplande output.

De gedragscode kenmerkt zich door motivatie op basis van de tevoren gestelde normen. Er is respect voor taakspecialisatie, kwaliteitsverbetering en vakmanschap. Formele regels en controlemechanismen zijn belangrijk. Men streeft naar het creëren van een goede teamgeest met stabiliteit en regelmaat.

Voorbeelden zijn de fabrieken van levensmiddelenproducenten (Stegeman), autofabrieken, raffinaderijen, elektriciteitscentrales, maar ook de backoffices van ING, het Kadaster en de UWV.

⌘ **Welzijnsgedrag**

Organisaties met dit gedrag zijn gericht op het welzijn van de leden en de continuïteit van de organisatie zelf. De structuur is toegesneden op de behoeften van deze leden. Het succes kan afgemeten worden aan het plezier dat de leden aan de instelling beleven en de *esprit de corps*. Gemeenschappelijke waarden zijn zorgvuldigheid, elkaar helpen, goede interpersoonlijke contacten, kortom het creëren van een sfeer waarin men het samen leuk heeft. De gedragscode is gebaseerd op openheid, onderling vertrouwen en het staan voor het totaal. Vaak wordt dit zichtbaar via allerlei mores en rituelen, die voor buitenstaanders niet altijd te vatten zijn. Voorbeelden zijn organisaties die al jaren monopolist zijn zoals het CBS, diverse sociale verenigingen zoals de voetbalclub, postduivenclub maar ook kerken.

⌘ **Uitvoeringsorganisaties**

Het zichtbaar maken en gezamenlijk kiezen aan de hand van een geschetst analysemodel van het meest gewenste *company*-gedrag kan het dagelijkse handelen van mensen in een organisatie sterk beïnvloeden en daarmee dus het feitelijk succes naar buiten toe. Juist bij verzelfstandigde organisaties luistert dit keuzeproces erg nauw. Zij hebben vaak uiteenlopende doelstellingen; naast het uitvoeren van hun eigen primair proces (bijvoorbeeld het houden van toezicht, het registreren en muteren van gegevens, het leveren van directe services enzovoorts) is er ook het proces van transparantie in de publieke verantwoording naar minister en andere stakeholders. Doordat zij veelal functioneren op het snijvlak van publiek en privaat vergt dit veel van het gedrag dat ze tentoonspreiden en dus van het juiste onderscheid daarin.

Weet men hierin niet het goede evenwicht te vinden, dan vallen prestaties tegen en kunnen onvoorziene risico's de bedrijfsvoering bedreigen. De bedreigingen kunnen daarbij zowel van binnenuit komen door fouten in het eigen bedrijfsproces als van buitenaf door fouten in het managen van de politieke of publieke beleving.

Wat dat betreft zitten uitvoeringsorganisaties in een glazen huis en zijn niet zozeer hun missie, financiën en andere 'harde' parameters van belang voor succes maar is uiteindelijk hun 'zachte' component die van mentaliteit en gedrag doorslaggevend.

4.3 Cultuurverandering bij verzelfstandigingen

Het proces van cultuurverandering kent weliswaar voor management en medewerkers bij verzelfstandigingen vaak hetzelfde patroon maar toch is er sprake van faseverschil. Dit komt doordat in het begin het zittend management sterk betrokken wordt bij het ontwerpen van de nieuwe organisatie en ook daar de meeste tijd en energie aan wordt besteed. Echter op het moment na de *go*-beslissing waarop er echt volgens de nieuwe manier van werken gepresteerd moet worden, blijkt vaak dat het 'oude' management hiervoor de kwaliteiten niet heeft. Dan zijn de medewerkers onvoldoende voorbereid of getraind in het van hen gevraagde nieuwe gedrag. Kortom, op het moment van de waarheid kan de oude cultuur het winnen van de nieuwe cultuur en ontstaat er een mismatch met alle gevolgen van dien voor de toekomst. In alle stadia van het proces van cultuurverandering vormt deze dynamiek tussen 'oud' en

‘nieuw’ de bron voor het uiteindelijk falen of succes.

Eén en ander wordt nog aangescherpt als bij de verzelfstandiging veel banen verloren gaan. Het is daarom goed om te weten hoe medewerkers het geheel ervaren. In het proces van cultuurverandering bij verzelfstandiging kan een aantal fasen worden onderscheiden. Dit onderscheid is gebaseerd op onze ervaringen met uitvoeringsorganisaties (De Koning, Peters en Meyer, 2002). Hierna worden de verschillende fasen beschreven.

⌘ **Aankondiging van verandering**

Ook al voelen veel mensen wel dat de organisatie niet onbeperkt op de oude voet kan blijven doorgaan, de aankondiging van de voorgenomen verzelfstandiging komt toch vaak als een donderslag bij heldere hemel. Het belangrijkste is de onzekerheid. Niet weten wat er gebeurt, welke ruimte je krijgt. Vragen als: willen ze me nog wel, ben ik nog wel nodig, misschien word ik wel ontslagen? En aan de andere kant, tegenstrijdig hiermee, het gevoel: misschien wordt mij nu eindelijk eens een keer recht gedaan.

Immers, ambtenaren hebben vaak een slecht imago. Misschien dat de persoon en diens werk nu eindelijk beter uit de verf komen.

Door deze twee kanten zitten mensen heel schizofreen in dit proces: enerzijds de twijfel, de onzekerheid, anderzijds de prikkel omdat ze eindelijk bij de grote wereld gaan horen.

Spanning tussen degenen die vooral mee willen in de vaart der volkeren en degenen bij wie de angst de boventoon voert. Degenen die hun kansen hoog inschatten zullen zich vooral identificeren met de succesvolle kant, terwijl het employability verhaal vooral degenen met een lager zelfbeeld zal aanspreken. In dit stadium vertoont de organisatie vaak inconsistent gedrag en wordt kwetsbaar in het imago. Maar het is vaak nog niet het moment om over cultuur te beginnen.

⌘ **Informatieachterstand**

Terecht of ten onrechte, medewerkers ervaren bij de aankondiging van een verzelfstandigingsproces een achterstand in informatie. Onmiddellijk rijzen vragen als:

- Vanuit welke motieven wordt de verzelfstandiging ingezet?
- Hoe ver is men al in dit traject gevorderd?
- Wat is allemaal al geregeld?
- Zijn er al uitverkorenen?
- Zijn er al kopgroepen ontstaan?

Gedurende lange tijd na de aankondiging ervaren medewerkers deze informatieachterstand.

Door in een zo vroeg mogelijk stadium doelbewust en regelmatig medewerkers te informeren, kan de informatiekloof overbrugd worden. Hiermee kan de bestaande onzekerheid echter niet volledig worden weggenomen. Onzekerheid is een onvermijdelijk kenmerk van een verzelfstandigingsproces. Wel voorkomt men door goede informatievoorziening dat in de organisatie wantrouwen ontstaat.



Vacuüm

Opvallend is de langdurigheid van trajecten in de praktijk. Men begint vaak jaren van tevoren al ballonnetjes op te laten. Er wordt geopperd: “Zou het niet mooi zijn als” Dan volgt een lange periode van positie bepalen, aftasten. Vaak worden achter de schermen allerlei ‘deals’ beklonken waar anderen weer buiten worden gelaten. Uiteraard komt dit de sfeer niet ten goede.

De periode tussen aankondiging en feitelijke beslissing kan variëren tussen twee en vijftien jaar. De duur heeft enorme consequenties voor het gedrag van medewerkers en management.

Lange duur

Uit eerder door ons gedaan onderzoek onder 20 verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties is de gemiddelde looptijd van initiatief tot besluit 6 jaar, 70% in de steekproef beslaat een periode van 5 tot 10 jaar met uitschieters naar boven (9 – 13 jaar) zoals KNMI en ABP en uitschieters naar beneden (2 – 3 jaar) zoals het Kadaster en het RCC nu PinkRocadegroep.

Het gevaar is dat deze fase van onzekerheid en onduidelijkheid te lang duurt en veel kapot maakt in de organisatie. Door de onzekerheid en het gebrek aan duidelijke visie en richtlijnen, ontberen mensen een kompas voor gewenst gedrag in hun werk. Tegelijkertijd heeft de aankondiging van de op handen zijnde verandering hen op scherp gezet. Het resultaat van deze tegenstrijdige krachten is dat mensen gestresst raken en tegelijkertijd niet effectief kunnen zijn.

Iets soortgelijks ziet men bij mensen gebeuren wanneer er een lange periode verloopt tussen aankondiging en feitelijke beslissing over verzelfstandiging. De aankondiging geeft voor hen aan dat er aanpassing nodig is, er zal op nieuwe manieren gewerkt moeten worden. Zij worden daardoor geactiveerd, maar daar wordt nog geen richting aan gegeven. Als zo'n periode lang duurt, maakt dat mensen ontzettend lam. Hun oude succesformules worden niet meer bevestigd en nieuwe zijn er nog niet. Acties kunnen niet doelgericht zijn. Ze trekken zich in zichzelf terug of draaien door. In elk geval zal de performance naar buiten sterk wisselend worden.



Twijfels aan eigen kunnen

Een verzelfstandiging brengt nieuwe eisen met zich mee. Hoe bekwaam en ervaren iemand ook is op zijn vakgebied, het is duidelijk dat in de nieuwe organisatievorm andere eisen gesteld gaan worden. Het werken onder commerciële druk vereist slagkracht, afrekenbaarheid.

Iedereen verwacht dat in de nieuwe organisatie harder gewerkt zal moeten worden en dat men scherper beoordeeld zal worden op zijn functioneren. Oude netwerken zullen wellicht ook niet meer bruikbaar zijn, immers, onder het personeel vindt een herschikking plaats.

Medewerkers twijfelen aan hun vermogen daarmee om te gaan, of goed uit de bus te komen.

Over het anders worden afgerekend uiten mensen vaak hun twijfels en zorg. Daaronder ligt echter voor velen een klemmender bezorgdheid: “Misschien hoor ik er niet eens meer bij, misschien ben ik wel een van de eersten die bij het oud vuil gezet worden.”

Onder invloed van deze onzekerheden ziet men vaak dat in deze periode van turbulentie het

ziekteverzuim daalt. Men voelt zich onveilig en reageert daar op door een verhoogde staat van alertheid. Later, als alles beklonken is, keert het ziekteverzuim weer terug naar het normale niveau. Meestal is dit het goede moment om het toekomstperspectief van de organisatie te beschrijven, bijvoorbeeld door de (gewenste) bedrijfsfilosofie te omschrijven die bij alle medewerkers zou moeten leven.

⌘ **Business-plan**

Om de gewenste duidelijkheid verder door te zetten is het van levensbelang om snel na de bedrijfsfilosofie het *business-plan* te maken en de discussie aan te gaan met toezichthouders en bonden. Paradoxaal genoeg ziet men bij organisaties die in de knel komen, bij financiële tekorten bijvoorbeeld, dat het moeten verzelfstandigen ook daadwerkelijk leidt tot het snel zelfstandig worden. Er wordt niet gedraald, zij moeten hun lijn uitzetten en hebben vaak alles binnen twee jaar geregeld. Belangrijk is dat medewerkers behoefte hebben aan duidelijkheid. Een heldere visie helpt mensen hun richting te bepalen. Vaak denken bestuurders: “Houd het maar vaag, stel het maar uit, want mensen kunnen de klap niet aan.” Maar zachte heelmeeesters maken stinkende wonden. Als er mensen uit moeten, verandert uitstel daar niets aan. Wel kan men vanaf het begin voor goede opvang en begeleiding zorgen. Want als mensen na een lange tijd niets gehoord hebben beginnen ze te denken: “Waarschijnlijk valt het allemaal mee, ik mag waarschijnlijk wel blijven.” Er komt – ten onrechte – een nieuwe zekerheid. Als die vervolgens weer wordt afgebroken, ervaren zowel de vertrekkende als de blijvende medewerkers extra teleurstelling en kan een vertrouwensbreuk ontstaan. De in gang gezette mentaliteitsverandering valt stil of men keert terug naar het oude vertrouwde patroon. Dan is de bestede energie een desinvestering.

⌘ **De ‘go’-beslissing**

Op het moment van de *go*-beslissing is het faseverschil tussen management en overig personeel doorgaans het grootst. Het management staat in de startblokken, voor het overige personeel is pas nu werkelijk de onvermijdelijkheid een feit. Afscheid nemen en rouwverwerking nemen de aandacht in beslag. Dat kan afscheid van de organisatie zijn, maar ook van geliefde medewerkers, of van een loopbaanperspectief, bijvoorbeeld als men in het oude scenario behoorde tot de *high potentials* en zichzelf in plaats van de *golden boy of girl* die men voorheen was weer gewoon als een van de vakmensen moet gaan beschouwen. Er is tijd nodig om dit soort zaken te verwerken.

Een tweede aspect dat in deze fase speelt is dat men zich nog geen concreet beeld kan vormen van het nieuwe bedrijfsgedrag en het eigen functioneren daarin.

De visie moet op alledaags niveau nog ingevuld raken. Stereotypen van een *sales*-cultuur, die soms in het geheel niet stroken met de daadwerkelijke vorm van de nieuwe organisatie, kunnen het blikveld vertroebelen en mensen op het verkeerde been zetten. Dit is vaak het goede moment om uit *pilots* op bepaalde terreinen de ingezette mentaliteitsverandering zichtbaar te vertalen in gewenste kerncompetenties.

☞ Het spel en de markt

In de volgende fase wordt *management by feedback* belangrijk. Nieuw gedrag vanuit de gekozen kerncompetenties wordt beloond en gestimuleerd. Zekerheid wordt dan geboden aan medewerkers door gewenst gedrag te bevestigen. Het management van de oude organisatie heeft weliswaar de kerncompetenties benoemd als aanzet tot de verzelfstandiging, maar in het verleden waren zij niet gewend om in termen van geld en markten te denken. Zij hebben meestal moeite om zich de nieuwe toekomst concreet voor te stellen en daardoor ook om de medewerkers een nieuwe toekomst te schetsen.

De verbinding met het *business-plan* is van groot belang, omdat hier in eerste instantie houvast aan wordt verleend. In de loop van het traject wordt steeds meer ervaring opgedaan met het sturen op het daarbij behorende gedrag. Het zittende management kan blijken de vereiste kwaliteiten daarvoor in huis te hebben – maar dat is dan een toevalstreffer want het zittende management is daar nooit op geselecteerd. In de praktijk blijkt echter dat na vijf jaar nog maar een klein percentage van het oude management over is. In deze overgangperiode is toch snel wisselen van management gewenst omdat alleen zij het nieuwe gedrag en daarmee de nieuwe cultuur kunnen vestigen. Expliciete energie en aandacht hiervoor richting medewerkers is dan cruciaal. Immers, de medewerkers zullen uiteindelijk het succes van de onderneming moeten waarborgen. De cultuuromslag die daarvoor vereist is, is al ingezet met een attitudeverandering. Maar nu komt het op gedragsverandering aan. Oude routines zijn ingeleverd, nieuwe moeten worden aangekweekt. Als het goed lukt, is dat duidelijk merkbaar na verloop van tijd, bijvoorbeeld in de benadering van cliënten.

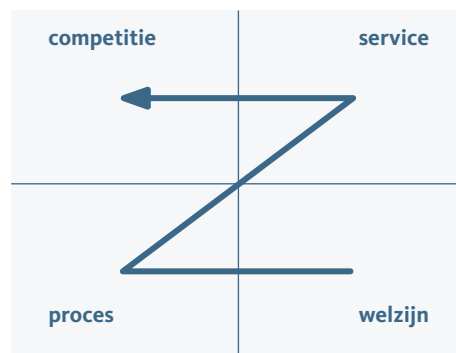
4.4 Cultuuromslag

De verandering in cultuur bij verzelfstandiging blijkt duidelijk in de opvatting over of benadering van klanten. Bij verzelfstandiging verandert deze in het onderstaande opzicht:

De klant voor verzelfstandiging	De klant na verzelfstandiging
• Een hinderlijke onderbreking van het ochtendritueel	• Een welkome gast aan het begin van de dag
• Iemand die rustig kan wachten terwijl men zijn telefoongesprek afmaakt	• Iemand waar men graag alle aandacht voor heeft
• Een zeurderige stoorzender waarvoor wij onze oren moeten sluiten	• Een belangrijke informatiebron over ons werk en ons functioneren
• Iemand die blij moet zijn met wat hij krijgt, wij weten wat goed voor hem is	• Iemand waarvan wij graag willen weten wat zijn wensen en behoeften zijn; wij bouwen aan ons arsenaal voor de toekomst door daaraan tegemoet te komen

Figuur 4.3 Benadering van klanten

Het is belangrijk om dergelijke cultuuromslagen tastbaar en zichtbaar en vooral ook meetbaar te maken. Hierin helpt het cultuuranalysemodel als katalysator. Het biedt de mogelijkheid om zowel op organisatieniveau als individueel niveau die componenten te benoemen waar het om gaat, om ook in de nieuwe situatie succesvol als organisatie het hoofd boven water te houden. Bij verzelfstandigingen treffen wij vanuit dit model bijna altijd hetzelfde patroon qua cultuurverandering aan (zie figuur 4.3). We noemen dit de omgekeerde Z-benadering. Meestal zijn de te verzelfstandigen organisaties gezien hun beschermde situatie, organisaties met een hoog welzijnsgedrag. Deze moeten eerst via procesgedrag ordelijk worden gestructureerd, alvorens ze over kunnen gaan op servicegedrag of later op competitiegedrag. Bijvoorbeeld, je kunt buschauffeurs een cursus klantvriendelijkheid geven maar als de dienstregeling niet klopt, bereik je niet veel klanten.



Figuur 4.4 Omgekeerde Z-benadering

Om dit verder te illustreren, sluit ik deze bijdrage af met een citaat van Jaap Besemer over de cultuurverandering bij het Kadaster. Daar is ook gebruik gemaakt van bovenstaand model. Bij metingen in 2002 is de gemaakte omslag nog eens bevestigd.

J.W.J. Besemer, het Kadaster:

"Ik zeg altijd 'Het gaat om jouw mogelijkheden, in jouw invloedssfeer. Die moet je benutten. Dus als jij werkt ten behoeve van de afdeling Aanschaf, zijn zij jouw klant. Daar luister je naar, daar los je ook het probleem van op.'

Na de omslag bleef iedereen in eerste instantie hangen in de backoffice. Als een klant kwam holden ze met de staart tussen de benen naar het projectbureau want daar kon je nog 'echt' werken. Via een systeem van afwisselend in de frontoffice en de backoffice werken zijn we daar uiteindelijk uitgekomen.

Dit traject is heilzaam en leerzaam geweest voor iedereen. Deze slag was de opmaat naar zelfsturende teams, voor veel mensen het mooiste wat bestaat. Natuurlijk kwamen sommige mensen via een kort proeftraject tot de conclusie dat hun sterkte niet hier zit. Maar de veranderingslagen die wij gemaakt hebben zijn aanzienlijk. Zij lopen vanuit het welzijnsgedrag via het procesgedrag naar het servicegedrag. Daar stoppen wij waarschijnlijk ook, gezien de aard van onze dienstverlening.

Welzijnsgedrag is gedrag waar de medewerker op grond van zijn eigen welbevinden zijn werk doet (het Kadaster bestond dus min of meer ter wille van zijn medewerkers). Bij procesgedrag leg je de nadruk op normen en cijfers. Dat is een onvermijdelijke tussenstap in mijn beleving als je ooit naar volledige zelfstandigheid toe wilt. In dit model wordt een medewerker dus aangesproken door het management op wat hij wel en niet doet in de zin van producten. Maar dat hoeft nog helemaal niet te betekenen dat de klant ook gelukkig is. Die klant komt daar nog niet aan te pas. De volgende stap is dat je die productie maakt of die dienstverlening doet in die trant en met die inhoud die correspondeert met wat je klant wilt. Dan kom je in het servicegedrag.

Als je dan vervolgens ook nog de concurrentie in wilt, moet je nog verder gaan. Maar omdat wij monopolist zijn en dat gezien de aard van de werkzaamheden ook wel tot in lengte van dagen zullen blijven, moeten wij daar überhaupt niet terecht willen komen”.



Referenties

Koning, J. de, Peters, F. en Meyer, J. (2002).
Succesvol verzelfstandigen.
Kluwer.

5 Interne bedrijfsvoering bij uitvoerende diensten: een groeiproces naar resultaatgerichtheid

Nico Mol

In dit hoofdstuk staat de interne bedrijfsvoering bij uitvoerende diensten centraal, met name de sturing en beheersing van die bedrijfsvoering als geheel in onderscheid van het management op het operationele niveau (de 'werkvloer'). Deze sturing en beheersing komen tot uitdrukking in systemen van planning en control, die beogen de bedrijfsvoering te oriënteren op de resultaten die erin worden nagestreefd. Vanouds blijkt deze resultaatgerichtheid bij overheidsdiensten echter moeilijk van de grond te komen, ook bij de verzelfstandiging van diensten die de afgelopen decennia een hoge vlucht heeft genomen. Problemen lijken zich vooral voor te doen in gebudgetteerde organisatie-eenheden, waarin de eigenaar tegelijk de rol van opdrachtgever vervult. De oplossing daarvan wordt dan in een ontvlechting van die beide rollen gezocht, door de toepassing van contractmanagement. Ook dat contractmanagement op zijn beurt blijkt echter met gebreken behept. Vanuit een nadere beschouwing van die gebreken wordt in het navolgende een minder ambitieuze aanpak geschetst, waarmee wellicht ook op basis van louter zelfbeheer – zonder contractuele verankering – een verbetering van de (sturing en beheersing van de) bedrijfsvoering kan worden bereikt.

5.1 Inleiding

Hoe moeizaam de verzelfstandiging van overheidsdiensten soms ook moge verlopen, het Kadaster is erin geslaagd zich als zelfstandig bestuursorgaan binnen tien jaar tot een volwassen bedrijf te ontwikkelen. Dat was in elk geval de uitkomst van een onderzoek naar resultaatgerichte bekostigingsstructuren, dat de Universiteit Twente bij een twaalfstal uitvoerende diensten bij de (semi)overheid heeft uitgevoerd (Mol & De Kruijf 2002, 2004). In dat onderzoek kwam het Kadaster op de drie criteria waaraan het bedrijfsmatig handelen in de betrokken organisaties werd getoetst – sturing op financiële resultaten, prestatienormen en kostenstandaarden – ondubbelzinnig als beste uit de bus. Meer dan de andere onderzochte uitvoerende diensten bleek dit zbo zich in haar bedrijfsvoering werkelijk als *bedrijf* te manifesteren. Aan de alom beoogde sturing op resultaten wordt niet louter lippendienst bewezen, de planning en control is er ook feitelijk op ingericht. Tabel 5.1 vat de bevindingen van het onderzoek samen.

Tabel 5.1 Resultaatgerichte sturing in uitvoerende overheidsdiensten

	Resultaatgerichtheid in termen van:		
	Financiële resultaten	Prestatienormen	Kostenstandaarden
Gemechaniseerde Brigade	-	-	-
Koninklijke Marechaussee	-	-	-
Prisma College	-	-	-
Gelders College	-	-	-
Staatstoezicht op de Mijnen	-	-	-
Comm. Buitenl. Inv. NL	-	-	-
Dienst Landelijk Gebied	+/-	+/-	-
Meetkundige Dienst	+/-	+/-	+/-
Laser	+/-	+/-	-
Rijksgebouwendienst	+/-	+/-	+/-
RDW Voertuigtechniek/inf	+	+	+/-
Kadaster	+	+	+

Toelichting: '+' staat voor expliciete en '-' voor niet-toetsbare resultaatverantwoordelijkheid, '+/-' duidt ofwel een explicitering van de resultaatverantwoordelijkheid voor een deel van de taken aan ofwel een beperkte explicitering van de resultaatverantwoordelijkheid voor de taken als geheel.

Bron: Bewerking van Mol & De Krijf, 2004:19

Bij deze uitkomst past echter de kanttekening dat het Kadaster wellicht meer dan de andere diensten in het rijtje, bij de verzelfstandiging van haar bedrijfsvoering de wind in de rug heeft gehad. Als voornaamste obstakel bij verzelfstandiging komt in de literatuur steeds weer de dubbelrol van moeder-overheid naar voren: die van een opdrachtgevende rijksdienst die tegenover haar uitvoeringsorganisaties tegelijk als eigenaar optreedt. De volwassen omgangsvormen van opdrachtgever en opdrachtnemer als vrager en aanbieder van de dienstverlening worden daarbij stelselmatig verstoord door de hiërarchische 'ouder-kind' verhouding van waaruit de overheid ook bij de interne bedrijfsvoering van haar uitvoerende diensten de baas wil blijven spelen.

In dit vaak moeizame emancipatieproces heeft het Kadaster van meet af aan het voordeel gehad, dat de verzelfstandiging van haar bedrijfsvoering op een economische zelfstandigheid kon worden gegrondvest. De activiteiten van het Kadaster worden namelijk niet uit een budget – de begroting van VROM – bekostigd, maar door bedrijfsopbrengsten (uit verkoop) verkregen. De overheid als eigenaar kan zich tot een regulerende taak op de kadastrale markt beperken, en behoeft geen aanvullend toezicht uit te oefenen op de besteding van een instellingsbudget dat zichzelf aan de organisatie ter beschikking heeft gesteld. De rollen van eigenaar en opdrachtgever kunnen daarbij dus relatief gemakkelijk worden ontvlecht.

Die conclusie komt ook bij de evaluaties van de bedrijfsvoering in de intern verzelfstandigde

agentschappen van het Rijk naar voren. De economische zelfstandigheid van uitvoerende diensten blijkt telkens weer één van de voornaamste succesvoorwaarden voor de realisatie van ‘afstandsbesturing’ door de overheid. Van daaruit ligt aan deze bijdrage de vraag ten grondslag hoe het voorbeeld van het Kadaster in dezen ook bij gebudgetteerde overheidsdiensten navolging kan krijgen.

5.2 Resultaatgerichte sturing in gebudgetteerde uitvoeringsorganisaties

Voor uit budgetten in plaats van prijzen bekostigde organisatie-eenheden vervult de budgetterende eigenaar zelf de rol van opdrachtgever. In beginsel zou hij zich ook tot die rol kunnen beperken; het verstrekte budget neemt dan de gedaante aan van een toewijzing van de benodigde middelen om de overeengekomen taken uit te voeren. Deze constructie staat als contractmanagement bekend. Het enige verschil met een vraag-aanbodverhouding op de markt betreft dan nog de verstrekking vooraf van het budget, op basis van nog te verrichten werkzaamheden, terwijl op de markt in principe slechts achteraf voor gerealiseerde prestaties behoeft te worden betaald. In de praktijk zijn echter tal van nuanceringen op dat betalingsprincipe aan te treffen, die het verschil met contractmanagement sterk kunnen reduceren (vereiste voorschotbetalingen, betalingen op declaratiebasis van gewerkte uren enzovoort). Ook gebudgetteerde organisaties zouden dus op basis van contractmanagement marktconform kunnen worden aangestuurd. Helaas blijkt dat contractmanagement zelf echter vaak tekort te schieten. In het algemeen brengt contractmanagement een bilateraal monopolie – één opdrachtgever (principaal) tegenover één opdrachtnemer (agent) – met zich mee. Het labiele evenwicht dat een bilateraal monopolie van vraag en aanbod oplevert, wordt gemakkelijk verstoord als één van de monopolisten zich als hiërarchisch dominante partij kan opwerpen. Voor een dergelijke interventie is vanuit de eigendomsverhoudingen ook een onmiddellijke rechtvaardiging voorhanden; de principaal representeert in haar budgettoewijzingen immers een hoger – algemener – belang. Met een beroep op het algemeen belang van de organisatie kan de budgetterende autoriteit in principe naar believen in de overeengekomen contracten interveniëren. De daarvoor te betalen prijs is echter dat de contractuele relatie zelf wordt ondermijnd. De resultaatverantwoordelijkheid van de gebudgetteerde dienst die uit haar contractueel overeengekomen verplichtingen zou voortvloeien, verdwijnt zodra de tegenpartij zich niet meer door de hare gebonden acht.

Het is de vraag of bij de overheid aan een dergelijke verwatering van het alom beoogde contractmanagement valt te ontkomen. In de autorisaties van de toe te wijzen budgetten ligt altijd de mogelijkheid besloten dat hogere, politieke belangen tot interventie kunnen nopen. De prioriteitstelling op grond van het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging blijft tegenover elke interne ‘contractuele’ afspraak binnen de uitvoerende macht doorslaggevend. Daarom zal de principaal steeds naast de uitvoering van het contract ook de uitgavenbeheersing op zich moeten bewaken. Hij beschikt immers in beginsel – afgezien van ‘open einden’ in de wetgeving – niet over een mandaat om willekeurige uitgavenoverschrijdingen te

accorderen indien de omstandigheden bij de uitvoering van het overeengekomen werk dat wenselijk zouden maken. Ook de principaal zelf is (staatsrechtelijk) onderworpen aan een uitgavenlimiet die hem op zijn beurt door de volksvertegenwoordiging is opgelegd.

Budgetten in het bedrijfsleven die niet op een voorafgaande staatsrechtelijke autorisatie berusten zijn niet aan die beperking onderworpen – overschrijdingen zijn dan niet alleen toelaatbaar, zij kunnen zelfs worden aangemoedigd als zij met een toereikende productiviteit gepaard blijken te gaan.

De consequentie van een falend contractmanagement is wel dat de principaal-agentverhouding bij de overheid niet op resultaatverplichtingen kan worden gebaseerd. De wederzijdse *commitments* beperken zich tot inspanningsverplichtingen, met een onvermijdelijk wantrouwen ten aanzien van de inspanningen die de tegenpartij zich werkelijk getroost.

Voor de agent vormt het eenmaal toegewezen budget een verkregen recht waartegenover alle nog te verrichten werkzaamheden een loutere werkbelasting vormen. Voor de principaal neemt het budget de gedaante van een inkomensoverdracht aan, waarop door het ontbreken van een tegenprestatie naar eigen goeddunken kan worden teruggekomen.

Vanuit deze misvorming van de principaal-agentrelatie worden de budgetonderhandelingen gekenmerkt door strategisch gedrag, uiteraard ten koste van de doelmatige uitvoering van het werk. In het uiterste geval raken die onderhandelingen dermate gepolitiseerd door strategieën en contrastrategieën, dat het budgetbeheer erin geheel uit het zicht verdwijnt.

Symptomen van een dergelijke politisering zijn in tal van uitvoerende diensten waar te nemen. Zo kunnen voortdurend veranderende parameters in de budgetteringsmodellen van uitvoerende diensten een dynamisch conservatisme uitlokken, waarbij niet zozeer de activiteiten zelf als wel de etiketten waaronder deze in de budgetaanvragen worden

geafficheerd aan de richtlijnen worden aangepast. Als voorbeeld dienen de regelmatige onderwijshervormingen in het universitair bestel, waarbij vakinhouden van de ene indeling in studierichtingen naar de andere in majors en minors dan wel bachelors en masters moeten worden overgeheveld. Het onderwijzend personeel laat alle beleidswijzigingen gelaten over zich heen komen en past gehoorzaam alle verlangde leerdoelen, eindtermen en vakomschrijvingen aan – met zo min mogelijk consequenties voor die vakinhouden zelf.

Een dergelijk dynamisch conservatisme lijkt in veel organisaties kenmerkend voor de gehele planning en control te worden. Prestatiemetingen en managementrapportages worden volgens de regels uitgevoerd en de vereiste documenten worden op de daarvoor vastgelegde tijdstippen opgeleverd – zonder dat de primaire processen in de organisatie daardoor wezenlijk worden beïnvloed. De bedrijfsvoering gaat zich daarmee afspelen op twee gescheiden niveaus: een planning- en controlcyclus die vooral door papierproductie wordt gekarakteriseerd en uitvoerende activiteiten die op de werkvloer zoveel mogelijk tegen de mogelijke schadelijke gevolgen van die papierproductie worden geïsoleerd.

Daarom wordt hier de vraag opgeworpen of de interne bedrijfsvoering niet op andere wijze dan door ‘window dressing’ tegen de willekeur van hiërarchische interventies kan worden beschermd – en wel zonder het primaat van de politiek te ondergraven. De noodzaak van uitgavenbeheersing – met de bijbehorende inputbudgetten – vormt dan dus het uitgangspunt.

De enigszins paradoxaal klinkende vraagstelling luidt daarbij in hoeverre inputbudgetten ruimte bieden voor een bedrijfsvoering die wel op resultaten is gericht?

5.3 Bedrijfsvoering op basis van inputbudgetten

Ook al vallen resultaatverplichtingen bij inputbudgettering weg, discretionaire bevoegdheden bij de middeleninzet – ‘zelfbeheer’ in onderscheid van contractmanagement in eigenlijke zin – vragen toch om een matchende verantwoordelijkheid voor de wijze waarop met die bevoegdheden wordt omgegaan. Op basis van zelfbeheer kunnen inputbudgetten gepaard gaan met integraal management, ofwel doordat zij substitutievrijheden intact laten – schuifruimte, al dan niet door het budget als ‘lump sum’ ter beschikking te stellen – ofwel doordat gegeven (fysieke) middelen zelf alternatief aanwendbaar zijn.

In de literatuur wordt veelal sterk de nadruk gelegd op de eis van substitutievrijheid voor de realisatie van integraal management. Die nadruk komt reeds in de allereerste rapporten (ministerie van Financiën, 1983) over de toepassing van zelfbeheer in de rijksdienst naar voren. Ontschotting van uitgavenbudgetten – bijvoorbeeld door de opheffing van de strikte scheiding tussen personele en materiële uitgavenposten – werd daarin als een min of meer vanzelfsprekend *sine qua non* beschouwd. Alleen een lump sum budget zou de beschikbare middelen volledig alternatief aanwendbaar maken. Hoe meer de budgetten naar kostensoorten worden opgesplitst, hoe geringer de vrijheidsgraden van het uitvoerend management zouden zijn. Vanuit dat gezichtspunt concentreert de aandacht bij het budgetbeheer – de control – zich vanzelf op de *controllability* van de onderscheiden uitgavenposten. De vraag is daarbij welke uitgaven als wel of niet ‘beïnvloedbaar’ zijn aan te merken. Als voorbeeld dient de begroting van de Gemechaniseerde Brigade (zie tabel 5.1), waarbinnen artikelen voor salarissen – onderscheiden in militair en burgerpersoneel – en voor personele respectievelijk materiële exploitatie zijn uitgesplitst. Nadere analyse van de diverse begrotingsposten leert, dat slechts een beperkt deel van de uitgaven als zodanig beïnvloedbaar is: items als dienstreizen, bijzondere beloningen, aanschaffingen van kantoorbenodigdheden enzovoort. Becijferingen voor Defensie als geheel komen uit op een totaal van circa 5% beïnvloedbare uitgaven binnen de (decentrale) budgetten van de organisatie-eenheden van de krijgsmacht. Een aan zo’n percentage te verbinden inspanningsverplichting kan alleen de zuinigheid van de middeleninzet betreffen, niet de doelmatigheid van de productie – de kosten van de te leveren prestaties blijven erin buiten beeld. Een dergelijk op zuinigheid gericht budgetbeheer zal op de werkvloer vaak als *penny wise, pound foolish* worden ervaren; in de marge bekijbelen op zaken als reis- en representatiekosten, terwijl kostbare ondoelmatigheden in de uitvoering van het werk onopgemerkt door het management blijven voortbestaan. Een doelmatige bedrijfsvoering kan niet steunen op een budgetbeheer dat slechts op beheersbare uitgaven bij de middeleninzet focust. Niet de uitgaven voor de aanschaf of inhuur van de middelen dient dus centraal te staan, maar de kosten die de ermee verrichte activiteiten met zich meebrengen. Alleen de vergelijking van de kosten van die activiteiten met de daardoor verkregen baten levert immers een resultaatgerichte sturing op.

Ook inputbudgetten zullen dus als activiteitenbudgetten vorm moeten krijgen. Het budget-beheer eindigt dan niet op het moment dat het geld wordt uitgegeven, dus als het in productie-middelen wordt omgezet. In tegendeel, met de omzetting in productiemiddelen begint het beheer van die middelen pas.

⌘ **Kapitaal- of arbeidintensieve productieprocessen**

Een budgetbeheer dat daadwerkelijk op te bereiken resultaten is gericht zal niet alleen de aanschaf maar ook de aanwending van de middelen in beeld moeten brengen. Op dit punt doen zich evenwel wezenlijke verschillen voor tussen kapitaal- en arbeidsintensieve productieprocessen. In kapitaalintensieve productieprocessen ligt de aanwendingsrichting van de eenmaal aangeschafte kapitaalgoederen meestal min of meer vast. Gebouwen, inventarissen en apparatuur zijn op bepaalde activiteiten afgestemd en kunnen – in elk geval op korte termijn – niet voor andere doeleinden worden ingezet. De arbeid wordt daarbij voorts veelal complementair met dat kapitaal ingezet (zoals in het voorbeeld bij uitstrek van de lopende band). Kapitaal en arbeid brengen dan dus constante kosten met zich mee; als het beoogde volume van die activiteiten niet wordt gerealiseerd ontstaat onderbezetting (leegloop) met hogere kosten-per-activiteit als onvermijdelijk gevolg. Méér aandacht voor dergelijke constante kosten in het budgetbeheer zet dus weinig zoden aan de dijk. Na de beslissing over de aanschaf van het duurzame kapitaal is de discretionaire ruimte voor beslissingen over de aanwending ervan minimaal.

In arbeidsintensieve productieprocessen gaat deze redenering niet op. Niet alleen zijn de kosten van het kapitaal van relatief beperkte betekenis, meestal zijn juist zij louter complementair met de kosten die voor de arbeidsinzet worden gemaakt. Constante kosten doen zich daarbij slechts voor in zoverre de arbeid zelf constante kosten veroorzaakt.

De gedachte dat personeel in vaste dienst op dezelfde wijze als duurzaam kapitaal voornamelijk constante kosten zou veroorzaken, miskent echter dat het personeel in het algemeen wel op uiteenlopende manieren kan worden ingezet. Alleen zeer specialistische functies kunnen die alternatieven zodanig beperken, dat onderbezetting in een bepaalde aanwendingsrichting onontkoombaar tot leegloop leidt. In vrijwel iedere arbeidsintensieve organisatie zijn voor de arbeidsinzet voldoende alternatieven denkbaar om de vaste personeelsuitgaven toch als variabele productiekosten aan te kunnen merken. Het principe 'die ambtenaar zit er toch' gaat zelden op; wie de ambtenaar met extra werk opzadelt, zal ervan uit moeten gaan dat ander werk blijft liggen (hetgeen soms uiteraard ook nadrukkelijk de bedoeling kan zijn). Daarbij dient het management ook te beseffen dat die alternatieve inzetbaarheid op de werkvloer in het algemeen wel terdege wordt onderkend. Als de *control* geen inzicht in die alternatieven biedt, mag men er zeker van zijn dat de daaruit voortvloeiende informatie-asymmetrie op de werkvloer – door het personeel – ten eigen bate zal worden aangewend.

Als voorbeeld dient de inzetbaarheid van wetenschappelijk personeel voor onderwijs- en onderzoektaken. Een verzwarende van de onderwijslast zal ten koste van de onderzoeksproductie gaan, tenzij het personeel die lastenverzwarende door onderwijsintensivering op de studenten kan afwentelen. En ook de veelvuldig gewraakte kruislingse subsidiëring van contractonderwijs en –onderzoek door wetenschappers die toch al uit het universiteitsbudget worden betaald,

illustreert hoe een ontoereikende control manipulatie van de middeleninzet in het primair proces mogelijk maakt.

In de arbeidsintensieve dienstverlenende activiteiten van (semi-)overheidsorganisaties vormen de variabele kosten van het personeel-in-vaste-dienst voor een resultaatgerichte sturing wellicht het belangrijkste aangrijpingspunt. De te beheren budgetten luiden daarbij niet in geld, maar kunnen wel in arbeidsuren of voltijdsequivalenten (vte's) worden gekwantificeerd. Eventuele prijsverschillen tussen die uren of vte's blijven dan weliswaar buiten beeld, maar die verschillen zijn bij de bedrijfsvoering lang niet altijd van betekenis. Waar dat wel het geval is kan meestal met de onderscheiding van een beperkt aantal functiecategorieën worden volstaan om ze toereikend in de besluitvorming te betrekken (zoals de indeling in uurtarieven voor hoogleraren en (hoofd)docenten in het universitair bestel). Vanuit deze constatering zullen we nu bezien hoe de control op basis van tijdbesteding informatie kan worden ingericht.

5.4 Control op basis van tijdbesteding

In managementrapportages en andere documenten ten behoeve van de *control* in uitvoerende diensten wordt een zeer divers gebruik gemaakt van tijdbesteding informatie. Ook bij de in de inleiding genoemde instellingen (zie tabel 5.1) bleek het niveau van de informatievoorziening over de arbeidsinzet sterk uiteen te lopen.

In samenhang met de te nemen beslissingen over die arbeidsinzet kunnen daarbij vier niveaus worden onderscheiden:

- 1 Op het eerste (laagste) niveau beperkt de informatie zich tot het beschikbare aantal (productieve) uren of formatieplaatsen. Deze wordt in uitvoeringsdocumenten dan gebruikt om verschillen ten opzichte van een vooraf vastgestelde formatieomvang weer te geven – een gegeven dat bijvoorbeeld bij de onderzochte Gemechaniseerde Brigade van de landmacht een centrale rol speelt – of afwijkingen door verlof, ziekteverzuim, detachering en/of opleidingen te specificeren;
- 2 Op het tweede niveau worden tevens directe en indirecte uren onderscheiden. Aldus kan een beeld van de feitelijke overhead worden verkregen en kunnen de directe uren aan specifieke taken worden toebedeeld. Op deze wijze worden bijvoorbeeld bij de Marechaussee prioriteiten tussen de diverse taken gesteld (uren voor beveiligingstaken, grensbewaking, mobiel toezicht vreemdelingen enzovoort);
- 3 Op het derde niveau worden uren vervolgens ook aan concrete activiteiten toegerekend. Zo worden bij het Staatstoezicht op de Mijnen – een dienst van het ministerie van Economische Zaken – voor de kerntaak Handhaving uren geraamd en geregistreerd voor aantallen op te stellen beschikkingen, geverifieerde documenten, uit te voeren inspecties en dergelijke. Daarmee kunnen dan verschillenanalyses worden uitgevoerd, in termen waarvan met name de werkdruk kan worden geëvalueerd; en
- 4 Op het vierde niveau ten slotte worden gerealiseerde uren met standaardtijden voor de activiteiten vergeleken. Op basis daarvan kunnen efficiencyverschillen worden vastgesteld, zodat daadwerkelijk uitspraken over resultaten van de bedrijfsvoering kunnen worden

gedaan. Een systematische uitwerking van die doelmatigheidsbeoordeling kwam eind jaren negentig tot stand bij de Belastingdienst, op basis van managementcontracten per divisie enerzijds – met een urentoewijzing voor de arbeidsinzet in onderscheiden risicogroepen en typen van controles (boekenonderzoeken en bedrijfsbezoeken bijvoorbeeld) – en *benchmarking* tussen divisies anderzijds – op grond van scores op indicatoren voor de kasstroom, de klantbehandeling en het beheer. Bij de gebudgetteerde diensten uit het in de inleiding gememoreerde onderzoek van de Universiteit Twente kon dit niveau echter niet worden aangetroffen.

Deze niveaoverschillen in de informatie over de tijdbesteding roept de vraag naar mogelijke verbeteringen in de bedrijfsvoering door 'upgrading' van die informatie op. Ten opzichte van niveau 1 biedt niveau 2 aangrijpingspunten voor een expliciete prioriteitsstelling, niveau 3 voegt een productiviteitsbeoordeling toe en niveau 4 kan de grondslag vormen voor een stelsel van resultaatafhankelijke beloningen. Hoe hoger het niveau van de tijdbestedinginformatie, hoe sterker dus de greep van de control op het primair proces in de organisatie. Naarmate uitvoeringsrapportages de eigenlijk beoogde resultaatinformatie dichter benaderen, des te beter zal de control erin slagen zich aan het odium van louter papierproductie te onttrekken.

⌘ Opwaardering van tijdbestedinginformatie

De mogelijkheden voor opwaardering van de informatie hangen samen met de wijze van tijdregistratie en het risico dat die registratie door strategisch gedrag wordt vertekend. Daarbij kan wel worden opgemerkt, dat de registratie niet altijd op 'tijdschrijven' door het personeel behoeft te worden gebaseerd. Soms kan de arbeidsproductiviteit uit een rechtstreekse productiemeting worden afgeleid, in andere gevallen volstaat een steekproefsgewijze werkobservatie om de arbeidstijd voldoende betrouwbaar aan de verschillende taken of activiteiten toe te rekenen.

Van niveau tot niveau kunnen we de vereisten van de opwaardering als volgt nader in kaart brengen:

- Een opwaardering van niveau 1 naar niveau 2 vereist een ondubbelzinnige indeling van de gewerkte tijd. Activiteiten dienen niet teveel door elkaar heen te lopen, maar in gescheiden blokken naar taken te kunnen worden uitgesplitst (bijvoorbeeld bij de indeling naar taakgebieden in het Marechaussee-voorbeeld). Een activiteitenmeting is voor die indeling echter niet vereist;
- Een opwaardering van niveau 2 naar niveau 3 houdt dan in dat aan de tijdmeting wel een activiteitenmeting wordt gekoppeld, waarvoor uiteraard ook die activiteiten zelf op enigerlei wijze moeten worden gekwantificeerd (bijvoorbeeld in aantallen inspecties enzovoort zoals in het voorbeeld van het Staatstoezicht op de Mijnen). Een activiteiten-normering – met wellicht dreigende kwaliteitsverliezen van de activiteiten – kan daarbij echter achterwege blijven; en
- Een opwaardering van niveau 3 naar niveau 4 brengt een activiteiten-normering met zich mee. Door de vaststelling van standaardtijden (bijvoorbeeld per boeken- of bedrijfs-onderzoek zoals bij de Belastingdienst) kunnen daarmee doelmatigheidsoordelen over die activiteiten worden geveld.

⌘ Streefniveau

Een activiteitenanalyse zal moeten uitwijzen, welk streefniveau in een concreet geval haalbaar of wenselijk is. Niveau 4 stelt uiteraard hoge eisen aan de kwaliteitsbewaking van de (standaard)eenheden waarop wordt gestuurd. Voor de Belastingdienst kan die kwaliteitsbewaking uiteindelijk wellicht berusten op prestatie-indicatoren met betrekking tot de bezwaarschriften die belastingplichtigen naar aanleiding van de onderzoeksresultaten zullen indienen en de mate waarin zij er vervolgens in slagen bij de rechter hun gelijk te halen. Voor de inspecties van het Staatstoezicht op de Mijnen zal de kwaliteitszorg waarschijnlijk echter beperkt moeten blijven tot het bewaken van de expertise van de inspecteurs van de dienst. De prestatiedruk die inherent is aan niveau 4 kan daarbij gemakkelijk ten koste gaan van de zorgvuldigheid waarmee het feitelijk inspectiewerk wordt verricht (in geval van calamiteiten blijft de betrokken onderneming, niet het Staatstoezicht resultaat-verantwoordelijk). De control bij de Marechaussee kan mijns inziens wel naar niveau 3 – maar niet naar niveau 4 – worden opgewaardeerd. De huidige toedeling van uren aan globaal omschreven taakgebieden geeft geen inzicht in de werkdruk waaraan de wachtmeesters al dan niet zijn onderworpen. Voor de Gemechaniseerde Brigade lijkt niveau 3 mij weinig toegevoegde waarde op te leveren, omdat de personeelsformatie toch voornamelijk op haar beschikbaarheid moet worden beoordeeld. De bestaande beperking tot niveau 1 biedt echter te weinig aangrijpingspunten voor een goede prioritering van de taakgebieden waarop de militairen zich dienen te bekwamen (zoals ten aanzien van het inzicht in de specifieke omstandigheden in uitzendgebieden, de kennis van institutionele beperkingen bij uit te voeren crisisbeheersingsoperaties en de vaardigheden in de eigenlijke militaire gevechtstechnieken).

5.5 Naar een taakstellende budgettering

In samenhang met het streefniveau voor de tijdregistratie kan vervolgens opnieuw de keuze van een bijpassende budgettering voor de activiteiten aan de orde worden gesteld. Daarbij komt dan wederom de vraag naar de mogelijkheden van contractmanagement naar voren, zij het wellicht in een afgezwakte vorm ten opzichte van de outputbudgetten die als ideaaltipe van zo'n contractmanagement gelden. Naast de activiteiteninformatie – het inzicht in de transformatieprocessen binnen de uitvoerende dienst – is daarbij ook de prestatie-informatie – het inzicht in het product – van belang. Op basis van deze twee criteria lijkt zich in de literatuur een vierdeling van beheersingssystemen voor een taakstellende budgettering uit te kristalliseren (zie voor de toepassing op overheidsdiensten ook ministerie van Financiën 2003):

- 1 Outputbudgetten, gebaseerd op *throughput controls* en *output controls*, die gefaciliteerd worden door inzicht in de transformatieprocessen en in het resulterende product van de dienst;
- 2 Procesbudgetten, gebaseerd op *throughput controls*, gerelateerd aan inzicht in de transformatieprocessen maar zonder ondersteuning in een deugdelijke productmeting;
- 3 Taakbudgetten, berustend op *output controls* waarin de transformatieprocessen als een *black box* worden opgevat; en

- 4 Inputbudgetten, waarin het inzicht in de verrichte activiteiten en geleverde prestaties onvoldoende blijft om op enigerlei resultaat te kunnen sturen.

Bij deze uitbouw tot contractmanagement dienen zich dan weer alle obstakels aan die hierboven voor de realisatie van contractmanagement bij de overheid zijn aangewezen. Maar misschien levert het door de tijdbestedinginformatie verkregen inzicht in de activiteiten dan een fundament om die obstakels met meer succes uit de weg te kunnen ruimen. Op die manier kan ook in gebudgetteerde (uitvoerende) diensten een resultaatgerichte sturing van de grond komen.



Referenties

Ministerie van Financiën. (1983).

*Zelfbeheer; eindrapport van de
Heroverwegingswerkgroep Verbetering van de
bedrijfsvoering bij de overheid.*
Den Haag.

Ministerie van Financiën. (2003).

*Over laten; eindrapport van de IBO werkgroep
decentralisatie arbeidsvoorwaarden.*
Den Haag.

N.P. Mol & J.A.M. de Kruijf. (2002).

*Resultaatgerichte bekostigingsstructuren bij de
overheid.*
Universiteit Twente.

N.P. Mol & J.A.M de Kruijf. (2004).

*Resultaatgerichte sturing in
overheidsorganisaties.*
Accounting, nr. 3 (maart), 13-20.

V

Kadaster De Nederlandse overheid laat al sinds jaar en dag taken uitvoeren door organisaties buiten haar eigen apparaat. Scholen, ziekenhuizen, musea en woningcorporaties zijn lang niet allemaal in handen van de overheid maar voorzien ons toch van opleiding, gezondheidszorg, cultureel erfgoed en huisvesting.





ING

630 kg



IB-Groep De Nederlandse overheid laat al sinds jaar en dag taken uitvoeren door organisaties buiten haar eigen apparaat. Scholen, ziekenhuizen, musea en woningcorporaties zijn lang niet allemaal in handen van de overheid maar voorzien ons toch van opleiding, gezondheidszorg, cultureel erfgoed en huisvesting.

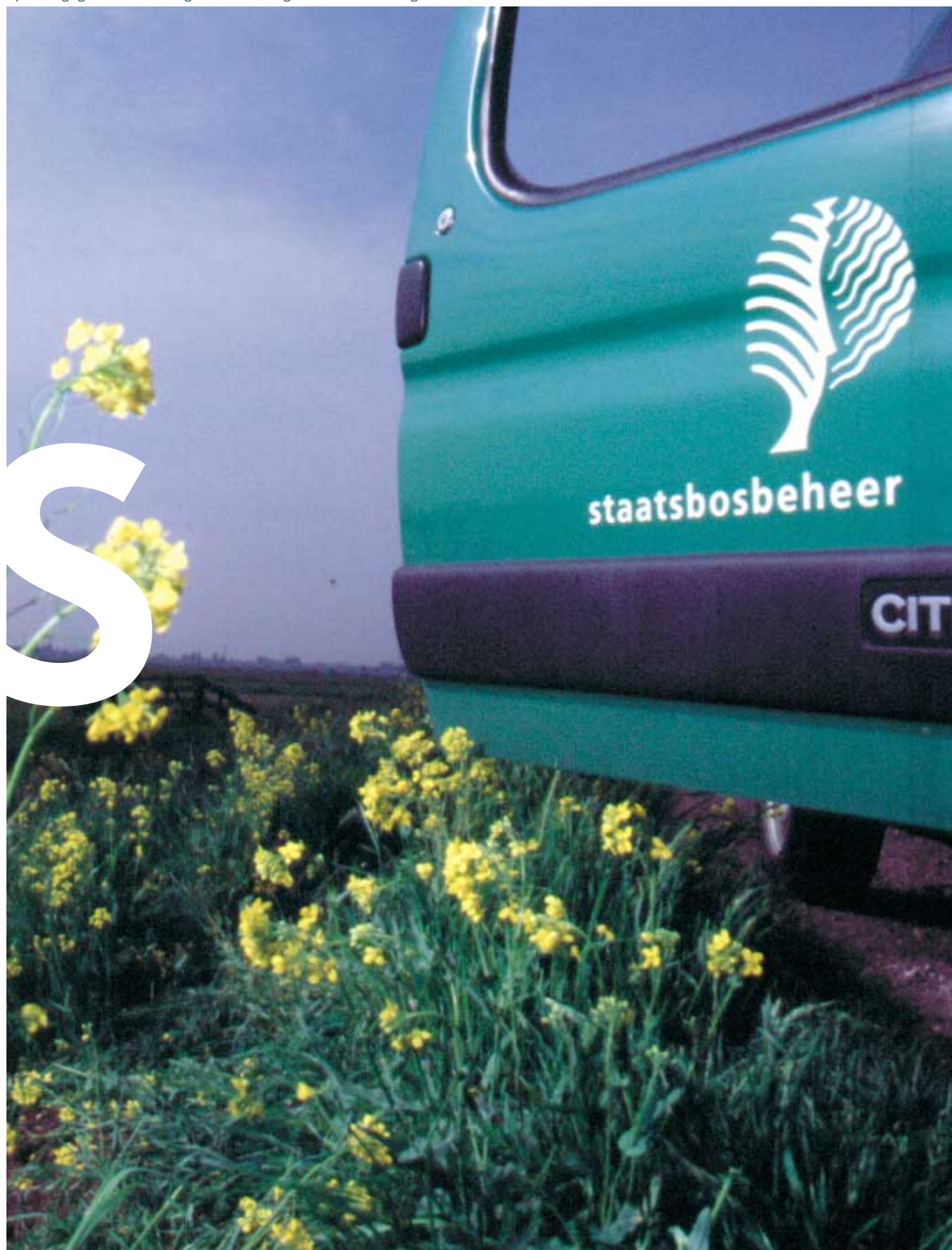






Gelre Ziekenhuizen De Nederlandse overheid laat al sinds jaar en dag taken uitvoeren door organisaties buiten haar eigen apparaat. Scholen, ziekenhuizen, musea en woningcorporaties zijn lang niet allemaal in handen van de overheid maar voorzien ons toch van opleiding, gezondheidszorg, cultureel erfgoed en huisvesting.

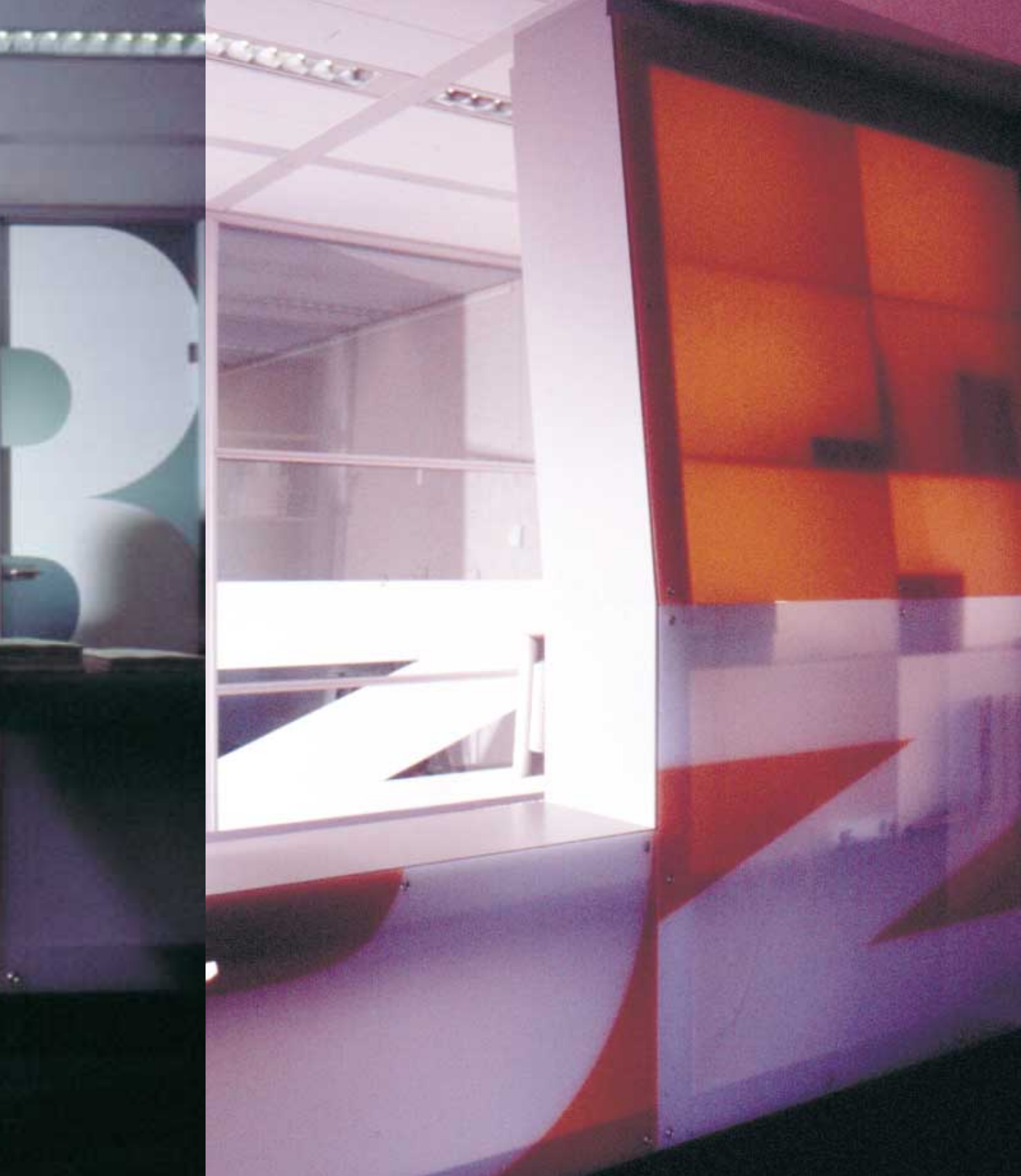
Staatsbosbeheer De Nederlandse overheid laat al sinds jaar en dag taken uitvoeren door organisaties buiten haar eigen apparaat. Scholen, ziekenhuizen, musea en woningcorporaties zijn lang niet allemaal in handen van de overheid maar voorzien ons toch van opleiding, gezondheidszorg, cultureel erfgoed en huisvesting.







DBz De Nederlandse overheid laat al sinds jaar en dag taken uitvoeren door organisaties buiten haar eigen apparaat. Scholen, ziekenhuizen, musea en woningcorporaties zijn lang niet allemaal in handen van de overheid maar voorzien ons toch van opleiding, gezondheidszorg, cultureel erfgoed en huisvesting.



v

6 Relatiemanagement bij het ministerie van Onderwijs,

Jan van der Werf¹

Cultuur en Wetenschappen

- ¹ Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel en na vier jaar discussies, inbreng, ervaring en inspiratie van RZO medewerkers. Zonder hun bijdrage had ik dit artikel niet kunnen schrijven.

In dit hoofdstuk komt de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisaties aan de orde, en wel in het bijzonder tussen OCenW en de IB-Groep. Deze relatie – belichaamd in een aparte relatiedirectie Relatiebeheer Zelfstandige Organen RZO – heeft zich ontwikkeld tot een goed werkend besturingsmodel, dat door velen wordt gezien als een voorbeeld van *good practice*.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de eerste vier paragrafen ga ik in op de bestuurlijke verhoudingen, de organisatorische inrichting van zowel de IB-Groep als het kerndepartement OCenW, het huidige besturingsinstrumentarium en de kwaliteitswaarborgen en interne sturingsinstrumenten. Daarna ga ik in op recente ontwikkelingen die de relatie tussen het ministerie en de IB-Groep hebben beïnvloed, zoals de evaluaties en het project Herontwerp (paragraaf 5 en 6). De afspraken daaruit en enkele recente ontwikkelingen hebben de huidige besturingsrelatie sterk bepaald (paragraaf 7). In paragraaf 8 sluit ik af met enkele mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

De IB-Groep is sinds 1994 een zelfstandig bestuursorgaan en verzorgt de uitvoering van een aantal wettelijke onderwijswetten en –regelingen, waarvan het verstrekken van studie-financiering de bekendste is. Informatiebeheer en financiering zijn de belangrijkste taken. Jaarlijks vinden er toekenningen en inningen plaats voor een bedrag van ongeveer 3 miljard euro met ongeveer vier miljoen klanten. Daarnaast beheert de IB-Groep basisregistraties voor het onderwijs.

Bij de IB-Groep werken ongeveer 1500 mensen en de totale apparaatskosten bedragen ongeveer 128 miljoen euro.

De IB-Groep is de afgelopen periode behoorlijk uit de publiciteit gebleven en dat is volgens sommigen een goede graadmeter dat de IB-Groep het goed doet. Ook het vijfjaarlijks evaluatieonderzoek komt tot dit oordeel. De onderzoekers van Cap Gemini concluderen dat de IB-Groep zich tijdens de (tweede) evaluatieperiode verder heeft ontwikkeld tot een goed functionerend zelfstandig bestuursorgaan. Het gaat dus goed met de IB-Groep en daaruit mag worden afgeleid dat het in de relatie tussen ministerie en IB-Groep, waar dit hoofdstuk over gaat, ook wel goed moet gaan. Een goede relatie heeft niet alleen te maken met persoonlijke contacten, maar zeker ook met de neerslag van wat we met elkaar willen bereiken in concrete afspraken.

6.1 De bestuurlijke verhoudingen

Bij de taakopdracht van de minister aan de IB-Groep zijn drie partijen betrokken, namelijk minister, Raad van Toezicht en hoofddirectie. In de toelichting van het toezichtskader voor de

Raad van Toezicht IB-Groep is de rolverdeling en taakafbakening tussen deze drie partijen beschreven.

De *minister* is verantwoordelijk voor de inhoud van het beleid dat de IB-Groep moet voeren. Dit zijn de wettelijke taken zoals opgedragen in de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank (WVI). Volgens de toelichting van het toezichtskader beperkt de aandacht van de minister zich tot geld en output/outcome (prestatieafspraken en kwaliteitsdoelen), waarbij de minister over het realiseren van de output verantwoording schuldig is aan de Kamer. De minister heeft geen directe bemoeienis met het uitvoeringsproces. Wel is de minister verantwoordelijk voor een effectief instrumentarium van aansturing, beheersing, verantwoording van en toezicht op de IB-Groep.

De *hoofddirectie* is de eerst verantwoordelijke voor inputfactoren (mensen, middelen) en throughput (proces) waarmee de output (m.n. beschikkingen studiefinanciering) tot stand komt. De hoofddirectie heeft de executieve verantwoordelijkheid voor het functioneren van de IB-Groep en het aangaan en correct nakomen van verplichtingen.

De *Raad van Toezicht* is in tweede instantie verantwoordelijk voor input en throughput. De Raad heeft tot taak er toezicht op te houden dat de IB-Groep goed functioneert, dat de IB-Groep haalbare outputcontracten afsprekt met de minister en dat deze vervolgens door de IB-Groep worden waargemaakt. De Raad ziet erop toe dat de hoofddirectie zich adequaat van deze verantwoordelijkheid kwijt, adviseert over aansturing en de minister zo spoedig mogelijk op de hoogte brengt indien nakoming van het prestatiecontract in gevaar dreigt te komen. Naast het toezicht op effectiviteit houdt de Raad tevens toezicht op de doelmatigheid van de uitvoering. Daarmee is de Raad een essentiële schakel voor de minister om zijn verantwoordelijkheid naar de Kamer te kunnen waarmaken.

De wijze waarop de Raad het toezicht uitoefent is in eerste instantie zijn eigen verantwoordelijkheid. In ieder geval zal de Raad de elementen (investeringen, rechtspositie-regeling, etc.) die de Raad krachtens de wet moet goedkeuren nader beoordelen op hun bijdrage aan het bereiken van de prestatieafspraken. De Raad dient proactief te rapporteren als hij knelpunten en tekortkomingen (voor) ziet in het functioneren van de IB-Groep c.q. het nakomen van de contractafspraken met de minister.

6.2 De organisatorische inrichting

Zoals hierboven is aangegeven zijn de bestuursorganen van de IB-Groep de hoofddirectie en de Raad van Toezicht. Zij zijn dan ook de gesprekspartners in het bestuurlijk overleg met het departement. Voorafgaand aan het bestuurlijk overleg vindt er op ambtelijk niveau overleg plaats. De hiervoor relevante partijen en rollen komen in deze paragraaf aan de orde.

De hoofddirectie van de IB-Groep, die momenteel uit één persoon bestaat, wordt voor wat betreft de uitvoering van het beleid in de contacten met OCenW ondersteund door de accountgroep OCenW. Deze accountgroep verzorgt voornamelijk het overleg met de beleids-

directies. Daarnaast wordt de hoofddirectie ondersteund door een afdeling Concerntaken. Hierin zitten een controller, een auditor, een juridisch controller en een beleidsmedewerker. Op bedrijfsvoeringsgebied vindt het ambtelijk overleg met OCenW vooral plaats met deze laatste afdeling.

De Raad van Toezicht bestaat uit vijf leden, de voorzitter daaronder begrepen. De leden hebben op persoonlijke titel zitting in de Raad en oefenen hun functie zonder last of ruggespraak uit. De leden worden benoemd en ontslagen door de minister, na een voordracht door de Raad. De Raad van Toezicht krijgt administratieve ondersteuning van een secretaris, een medewerker van de IB-Groep. De secretaris bereidt het bestuurlijk overleg tussen minister en Raad voor.

Binnen het kerndepartement is de minister in zowel opdrachtgevers- als eigenaarsrol uiteindelijk verantwoordelijk voor het functioneren van de IB-Groep. De minister voert daartoe overleg met de Raad. Het jaarlijkse prestatiecontract met de IB-Groep wordt getekend door de (P)SG als portefeuillehouder. De portefeuillehouder voert dan ook periodiek overleg met de hoofddirectie. De directie Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties (RZO) was tot voor kort namens de portefeuillehouder verantwoordelijk voor de aansturing van de IB-Groep en voerde op ambtelijk niveau de (voorbereidende) onderhandelingen over de apparaatskosten. RZO verzorgt tevens van de zijde van OCenW de voorbereiding van het overleg tussen minister en Raad. Door VBTB – en de daarmee gepaard gaande integrale verantwoordelijkheid van de beleidsdirecties voor het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid – is de rol van RZO voor een deel teruggebracht in de lijnorganisatie. De beleidsdirecties zijn als gevolg van VBTB de feitelijke opdrachtgevers voor de IB-Groep geworden (zie ook paragraaf 7).

6.3 Het besturingsinstrumentarium

Vanuit de verantwoordelijkheid van de minister voor een effectief instrumentarium van aansturing, beheersing, verantwoording van en toezicht op de IB-Groep zijn de afgelopen jaren, na de eerste evaluatie sinds de verzelfstandiging, een aantal instrumenten ontwikkeld die in deze paragraaf aan de orde komen.

⌘ Prestatiecontract

Het prestatiecontract, dat sinds 2002 met de IB-Groep gesloten wordt, is een contract tussen de minister en de hoofddirectie van de IB-Groep en wordt ondertekend door enerzijds de (P)SG en anderzijds de hoofddirecteur van de IB-Groep. De belangrijkste elementen die in het prestatiecontract met de IB-Groep zijn vastgelegd zijn:

- De taken (wettelijke en niet-wettelijke) die worden uitgevoerd;
- De prestaties (kwantitatief en kwalitatief) die de IB-Groep moet leveren;
- Afspraken over het (meerjarig) financieel kader;
- Afspraken over de doelmatigheidsontwikkeling en de kwaliteit van de uitvoering;
- Afspraken over overleg, verantwoording en informatievoorziening; en
- Overige afspraken over wanneer bepaalde onderwerpen spelen (bijv. benchmark, vijfjaarlijkse evaluatie).

Nieuw ten opzichte van soortgelijke afspraken, die voorheen in managementcontract en basisprotocol met de IB-Groep zijn gemaakt, is dat vooraf op alle van bovenstaande onderwerpen indringend tussen ministerie en de IB-Groep is overlegd wat men wil, wat haalbaar/meetbaar is en welk groeipad wordt aangehouden.

⌘ Toezichtskader

Het toezichtskader voor de Raad van Toezicht IB-Groep is sinds begin 2002 van kracht. Het is, naast de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die in de WVI genoemd zijn, kaderstellend voor het te houden toezicht.

De belangrijkste elementen uit het toezichtskader zijn:

- De Raad richt zij bij zijn taak naar zowel het belang van de IB-Groep als van de minister;
- De Raad ziet erop toe dat de door hem goed te keuren beslissingen van de hoofddirectie bijdragen aan het bereiken van de prestatieafspraken uit het prestatiecontract;
- De Raad spreekt zich vooraf, en voor vaststelling ervan, uit over de haalbaarheid van het prestatiecontract;
- De rapportages van de Raad bevatten in ieder geval de inschatting van de Raad over de mate waarin de prestatieafspraken worden gerealiseerd en een beschrijving van eventuele knelpunten en tekortkomingen; een beschrijving van de informatie op grond waarvan de Raad tot deze inschatting is gekomen; een beschrijving van de activiteiten die de Raad in de afgelopen periode heeft ondernomen en in de komende periode gaat ondernemen; en
- De Raad ziet toe op het doelmatig en doeltreffend functioneren van de IB-Groep. In het voorjaarsoverleg dient de Raad zich tegenover de minister uit te spreken over de doelmatigheid en doeltreffendheid waarop de door de minister aan de IB-Groep beschikbaar gestelde middelen het afgelopen jaar zijn ingezet.

De Algemene Rekenkamer heeft in het vierde rwt-rapport (2004) geconstateerd dat de IB-Groep vooralsnog de enige rwt is waarmee, naast een algemene verantwoordingsbepaling in de wet, concrete afspraken zijn gemaakt over de inhoud en de vorm van de verantwoording zoals deze zijn neergelegd in het toezichtskader voor de Raad van Toezicht IB-Groep.

⌘ Het bestuurlijk overleg

Twee maal per jaar vindt overleg met de minister plaats op basis van de zgn. voor- en najaarsrapportage van de Raad, die het belangrijkste element vormen in het toezicht van de Raad. De haalbaarheid van het prestatiecontract is een standaard agendapunt in het voor- en najaarsoverleg met de minister.

De hoofddirectie op zijn beurt rapporteert in de viermaandsrapportages over de realisatie en de kwaliteit van de uitvoering, zoals die in het prestatiecontract overeengekomen zijn.

De hoofddirectie voert hierover viermaandelijks overleg met het ministerie van OCenW op portefeuillehouderniveau (PSG).

⌘ Escalatiekader

Indien afspraken niet haalbaar lijken te zijn, kan de Raad de minister voor de keuze stellen hetzij meer geld beschikbaar te stellen, hetzij de doelen bij te stellen. Indien de minister van

mening is dat de Raad onvoldoende stuurt, kan de minister dit bespreekbaar maken teneinde het vertrouwen te bevestigen. In het uiterste geval kan de minister de leden van de Raad ontslaan. Gebruikmaking van de wettelijk geregelde aanwijzingsbevoegdheid zou een minder vergaande mogelijkheid zijn, maar lijkt ongewenst omdat de minister hiermee teveel directe bemoeienis zou krijgen met het uitvoeringsproces. Er is derhalve geen (halve) medeverantwoordelijkheid van de minister voor de keuzes in de bedrijfsvoering die de IB-Groep maakt. Er is per saldo wel of geen vertrouwen in toezicht en handhaving met de daarbij behorende conclusie voor de Raad.

6.4 Kwaliteitsborging

Zowel het ministerie van OCenW als de IB-Groep hebben belang bij een goede kwaliteit van de uitvoering, die echter altijd in relatie met geld gezien moet worden. In de toelichting van het toezichtskader is opgenomen dat de minister door middel van geld stuurt op de output. In dit kader zijn in het prestatiecontract prestatie-indicatoren opgenomen om enerzijds de normen voor de output, ofwel de prestaties, vast te stellen en anderzijds de prestaties te kunnen meten en waarderen. Hiermee wordt in het prestatiecontract ook de kwaliteit van de prestaties vastgesteld.

De IB-Groep zelf heeft, als direct verantwoordelijke voor de bedrijfsvoering, ook interne sturingsmechanismen ontwikkeld, die bedoeld zijn om de kwaliteit te waarborgen en zonodig te verbeteren. In het prestatiecontract zijn in dat kader drie terreinen onderscheiden, namelijk kwaliteit van de bedrijfsvoering, kwaliteit van de automatisering en kwaliteit van de dienstverlening. Hierover worden in het prestatiecontract afspraken gemaakt.

Het INK-managementmodel, dat naar aanleiding van de eerste benchmark is ingevoerd, en de in dat kader uit te voeren zelfevaluaties behoren tot interne sturingsinstrumenten van de IB-Groep. Ten aanzien van de kwaliteit van de automatisering hanteert de IB-Groep het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR), waarmee het kwaliteitsniveau van de ICT op een hoog niveau gewaarborgd wordt. Tenslotte wordt voor wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening door de IB-Groep een kwaliteitshandvest gehanteerd, waarin omschreven staat wat de klant van de IB-Groep kan verwachten. Bovendien toetst de IB-Groep continu en steekproefsgewijs bij haar klantengroep of de normen uit het kwaliteitshandvest in de praktijk worden gehaald en gaat de mogelijkheden na om de kwaliteit van haar dienstverlening te verbeteren.

De publieke verantwoording vindt op verschillende manieren plaats. In het jaarverslag wordt, naast een verantwoording over de prestaties en de jaarrekening, ten aanzien van de apparaatskosten een mededeling over de bedrijfsvoering opgenomen. De Accountantsdienst van het ministerie beoordeelt in het kader van de controle van de programmagelden periodiek de geautomatiseerde systemen en het rekencentrum. De prestaties op de normen van het kwaliteitshandvest worden on-line weergegeven op de website van de IB-Groep. Tenslotte heeft de IB-Groep meegedaan aan het *Handvest Publieke Verantwoording*.

In het kader van horizontale verantwoording zijn ook nog andere initiatieven ontplooid.

Doordat één lid van de Raad volgens toezegging van de minister aan de Kamer affiniteit heeft met de studentenwereld, is er binnen de Raad een lid dat voldoende aanspreekbaar is voor de studentenorganisaties. Daarnaast worden beleidswijzigingen via onderwijskoepels, in casu de VSNU, vooraf besproken met de IB-Groep. Tenslotte vindt periodiek overleg plaats tussen de minister en de Studentenkamer, waarin de studentenbonden vertegenwoordigd zijn, waarvan de IB-Groep op de hoogte wordt gebracht.

Voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering kan in het kader van sturingsinstrument en kwaliteitsborging tenslotte de *benchmark* genoemd worden. De benchmark neemt daarin een bijzondere plaats in, omdat hij zowel voor de minister als voor de IB-Groep een sturingsinstrument vormt. In 2000 is op initiatief en in opdracht van de minister van OCenW een eerste benchmark door KPMG uitgevoerd onder een zestal uitvoeringsorganisaties. Dit gebeurde naar aanleiding van een toezegging in 1999 van de minister aan de Tweede Kamer. In eerste instantie was voor de minister het doel van de benchmark om periodiek te bezien of het uitvoeren van de wettelijke taken heeft geleid tot een doelmatiger inzet van middelen. De IB-Groep zelf beschouwde de benchmark, die gebaseerd was op het INK-managementmodel, als een mogelijkheid om de eigen bedrijfsvoering tegen het licht te houden en waar mogelijk te verbeteren.

Met de benchmark is zichtbaar geworden hoe de IB-Groep ten opzichte van andere uitvoeringsorganisaties presteert op het vlak van kwaliteit van dienstverlening aan de primaire doelgroepen, het kostenniveau en de geleverde output. Deze benchmark geldt als nulmeting. Omdat de kracht van benchmarking ligt in de herhaling is het onderzoek op initiatief van de minister van OCenW in 2002 herhaald, waarbij het aantal uitvoeringsorganisaties is uitgebreid en daarnaast de set van prestatie-indicatoren in samenspraak met de gehele groep benchmarkpartners is aangepast. Deze recent uitgevoerde benchmark, waarvan de rapportage in 2003 heeft plaatsgevonden, is bekend onder de naam Benchmark Uitvoeringsorganisaties 2002. Het initiatief van benchmarking is inmiddels onder de naam 'Rijksbrede benchmark voor uitvoeringsorganisaties' (RBB) overgenomen door de benchmarkpartners zelf, die daarbij gefaciliteerd worden door de ministeries van Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken.

6.5 Discussie over besturingsrelatie

In 2001 ontstond discussie over de inrichting van de besturingsrelatie tussen OCenW en de IB-Groep. Aanleiding voor deze discussie waren twee ontwikkelingen. Ten eerste, in 1999 is het rapport uitgebracht over de eerste wettelijke evaluatie, dat zich uitstrekt over de periode 1994 – 1997. De aanbevelingen van de onderzoekers van de eerste evaluatie hebben geleid tot een wijzigingsvoorstel WVI.

Ten tweede, eind 2000 werd het project Herontwerp stopgezet, nadat de minister de Kamer veelvuldig geïnformeerd had over perikelen bij de systeemvernieuwing. Op dat moment was de beoogde integrale klantafhandeling en de daarbij behorende reorganisatie gerealiseerd. De beoogde integrale gegevensbasis, die door een totale systeemvernieuwing gerealiseerd moest worden, bleek echter een stap te ver.

In april 2001 leidde dit tot een amendement van de Tweede Kamer op het wijzigingsvoorstel

WVI. Hoewel de minister en de Tweede Kamer het in materiële zin eens waren, bleek er verwarring te zijn over de term 'meerjarenbeleidsplan'. Het desbetreffende artikel in de wet geeft voorschriften voor de interne organisatie en de bedrijfsvoering van de IB-Groep. Daarom kan beter gesproken worden van 'meerjarenbedrijfsplan'. De Tweede Kamer bleef echter aan haar amendement vasthouden dat het zogenaamde meerjarenbeleidsplan de instemming van de minister behoeft. Daarmee zou de minister zich moeten uitspreken over de interne organisatie en bedrijfsvoering van de IB-Groep. Dit achtte de minister ongewenst, omdat een dergelijke verantwoordelijkheid niet past bij de afgesproken verzelfstandiging van de bedrijfsvoering. Het zou tevens een uitholling betekenen van de taken van de Raad van Toezicht. Om die redenen heeft de minister het geamendeerde wetwijzigingsvoorstel in juni 2001 ingetrokken.

Daarna is in 2002 het in paragraaf 3 beschreven besturingsinstrumentarium met een prestatiecontract en een toezichtkader vormgegeven. Deze nieuwe verhouding voorzag in de gewenste strakkere aansturing en is positief ontvangen in de Tweede Kamer.

Gelet op het positief onthaal in de Kamer is in 2003 een geactualiseerde wetwijzigingsvoorstel ingediend.

In 2003 heeft de tweede evaluatie plaatsgevonden op grond van de verzelfstandigingwet. Deze strekt zich uit over de periode 1998 – 2002. Een belangrijke conclusie in het rapport, naar aanleiding van de discussie in 2001 in de Kamer, is: "Het debat tussen de minister en de Tweede Kamer over de mate waarin de minister zich in de bedrijfsvoering van de IB-Groep moet mengen, kan als testcase voor de zbo-status van de IB-Groep worden beschouwd. Wij zijn van oordeel dat de minister terecht heeft gehandeld waar hij geen ministeriële verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering van de IB-Groep heeft willen dragen. Het is spijtig dat dit ten koste is gegaan van de voorgenomen wetswijziging WVI. Diverse verbetervoorstellen zijn weliswaar op andere wijze vastgelegd, maar hiervoor ontbreekt de wettelijke grondslag. Dit kan met het thans in procedure zijnde wijzigingsvoorstel van de WVI alsnog worden rechtgezet."

De behandeling in de Tweede Kamer van het genoemde wijzigingsvoorstel WVI zal samen vallen met de behandeling van de tweede wettelijke evaluatie.

6.6 Nadere afspraken

De discussie in de Tweede Kamer naar aanleiding van het wijzigingsvoorstel WVI en het project Herontwerp hebben een grote impact gehad op het huidige besturingsinstrumentarium en de visie ten aanzien van de verantwoordelijkheden.

Naast het in paragraaf 3 beschreven besturingsinstrumentarium zijn er voorts duidelijke afspraken gemaakt op belangrijke thema's:

- Een toetsingskader niet-wettelijke activiteiten is opgesteld ter inperking van de nevenactiviteiten. Hieraan moeten zowel bestaande als nieuwe activiteiten voldoen;
- Een projectgroep prestatie-indicatoren is ingesteld om vast te stellen wat onder een prestatie-indicator wordt volstaan, welke kwaliteitseisen eraan gesteld moeten worden en welke set indicatoren relevant is om in het prestatiecontract op te nemen;

- Er zijn destijds afspraken gemaakt over het vervangen van (duur) extern ICT-personeel door interne medewerkers. Dit diende drie doelen: het was een stap voorwaarts in het streven naar een financieel meerjarenkader, er ontstond ruimte voor systeemvernieuwing, en tenslotte had het een positief effect op de doelmatigheid;
- Een meerjarig financieel kader is ingezet. Afspraken over een strakker kader betekent doorpraten over welke elementen hierop inwerken, zoals: taakstellingen vanuit de rijksoverheid, al of niet uitkeren van prijscompensatie, omgaan met meer/minder-werk, afspraken over de benodigde omvang van het Eigen Vermogen en inbouwen van mogelijkheden voor systeemvernieuwing;
- De hoofddirectie neemt in het jaarverslag een mededeling over de bedrijfsvoering op ten behoeve van een uitspraak over de 'doelmatigheid van de bedrijfsvoering'; en
- Recentelijk zijn afspraken gemaakt om een uitspraak te doen over de financiële doelmatigheid. Dit gebeurt op basis van informatie over de budgetontwikkelingen, uitkomsten van het kostprijsmodel, vergelijkbare kengetallen en een driejaarlijks benchmarkonderzoek.

6.7 Recente (inter)departementale ontwikkelingen

Binnen OCenW was tot voor kort de directie RZO verantwoordelijk voor de relatie met de IB-Groep, namens de SG als portefeuillehouder. In het kader van VBTB komt er echter een wijziging in de aansturing. Als gevolg daarvan zijn een tweetal ontwikkelingen gaande. Ten eerste, intergraal management is voortaan het leidend en ordenend principe. De directeuren van beleidsdirecties worden integraal verantwoordelijk voor het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van beleid. Dat betekent dat de relatie tussen beleidsdirecteur en de uitvoeringsorganisatie contractueel van aard wordt, met de beleidsdirecties in de rol van opdrachtgever. Ten tweede, er wordt rijksbreed ingezet op een omslag naar denken in resultaten. Dat betekent dat inzicht moet bestaan in de producten die worden geleverd en de kosten die daaraan verbonden zijn.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat binnen OCenW in organisatorische zin een onderscheid wordt gemaakt tussen de opdrachtgevers- en de eigenaarsrol. Daardoor wordt het nodig het als één totaal vastgestelde budget te splitsen in deelbudgetten, waaraan de afzonderlijke opdrachtgevende directies hun producten koppelen. Dit vereist dat binnen de IB-Groep de kosten op een goede wijze zijn te alloceren naar de diverse voor de beleidsdirecties te leveren producten en diensten. Het bestaande kostprijsmodel is daar niet op toegesneden. Het huidige overleg tussen ministerie en IB-Groep hierover moet in 2004 leiden tot een doorontwikkeld kostprijs/kostenallocatiemodel.

Voor wat betreft de inhoud van het prestatiecontract betekent het bovenstaande dat er een tweedeling moet worden gemaakt tussen opdrachtgevercontract en eigenaarcontract. Prestaties en budget zijn de bepalende elementen in de relatie opdrachtgever – IB-Groep. Doelmatigheid en continuïteit vervolgens zijn bepalend in de relatie eigenaar – IB-Groep. De rollen van opdrachtgever en eigenaar zijn echter nog niet uitgekristalliseerd. De onderzoekers van de tweede evaluatie hebben in dat kader de aanbeveling gedaan om binnen het

ministerie tot verdere ontwikkeling van deze rollen te komen, en maar één prestatiecontract en één interface richting de IB-Groep te handhaven. Voor 2004 is in overleg met de IB-Groep gekozen voor een tussenoplossing. In de Begroting 2004 van OCenW heeft al wel een technische budgettoedeling naar beleidsdirecties plaatsgevonden, maar – gelet op het nog door te ontwikkelen kostprijsmodel – is de budgetverantwoordelijkheid in 2004 nog niet bij de beleidsdirecties komen te liggen. Er is voor 2004 (nog) één prestatiecontract gesloten, aan ministeriekant ondertekend door de SG. Dit bestaat uit een algemeen deel waarin in hoofdzaak de eigenaarsafspraken zijn vastgelegd en vijf bijlagen waarin de afspraken tussen de vijf opdrachtgevende directies en de IB-Groep zijn vastgelegd.

Hoewel er uiteraard altijd al wel contacten waren tussen beleidsdirecties en de IB-Groep – met name met de directie Studiefinancieringsbeleid – betekent het in één hand leggen van taken/producten, prestaties en geld bij de beleidsdirectie een vergrote aandacht voor nut en noodzaak waarom een product/dienst van de IB-Groep wordt afgenomen. Dit heeft naar verwachting een positief effect op de betrokkenheid van beleidsdirecties bij uitvoeringstoetsen. Immers, alle facetten van een dergelijke toets raken nu dezelfde (beleids)directie. Voor de stafdirectie RZO hebben de genoemde ontwikkelingen ook gevolgen. Met de budgettering werd tevens inhoud gegeven aan de zorg voor een zakelijke en transparante relatie. Nu de budgettering van de IB-Groep niet meer een verantwoordelijkheid van de SG is, is de ondersteunende taak van RZO overgeheveld naar de beleidsdirecties. Hierdoor is de *span of control* te klein om als afzonderlijke directie verder te gaan. De verwachting is dat de resterende taken van RZO – met name eigenaarondersteuning – organisatorisch bij de directie FEZ worden ondergebracht. RZO wordt dan opgeheven.

6.8 Tenslotte

Vastgesteld mag worden dat de relatie tussen ministerie en de IB-Groep niet veel te wensen overlaat. Als grootste testcase voor de IB-Groep als zbo kan het project Herontwerp genoemd worden. Hoewel dit tussentijds stopgezet moest worden, bleek de Kamer voldoende vertrouwen te hebben in de nieuwe besturingsfilosofie van de minister en in het, naar aanleiding van de discussies in de Kamer, ontwikkelde besturingsinstrumentarium.

Dat het nieuwe besturingsinstrumentarium en de nadere afspraken ook werken, blijkt uit de tweede evaluatie. De daarin gegeven aanbevelingen betreffen slechts een nadere uitwerking van gemaakte afspraken. Bovendien wordt vooralsnog op basis van de tweede evaluatie geen nieuwe wetswijziging voorgesteld.

Maar alertheid blijft geboden. De omgeving is immers nooit stabiel en veranderingen zijn eerder regel dan uitzondering. Wat de IB-Groep betreft is alertheid geboden op wat het kabinet wil met het studiefinancieringsbeleid (Commissie Vermeend), het bundelen van inkomensafhankelijke regelingen (in een instelling gelieerd aan de Belastingdienst), en de uitkomsten van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) naar verzelfstandigde organisaties op rijksniveau, waardoor de zbo-status van de IB-Groep ter discussie gesteld zou kunnen worden.



Referenties

Deloitte & Touche. (1998).

Eerste evaluatie verzelfstandiging IB-Groep.

Cap Gemini Ernst & Young (2003).

*'Het resultaat telt' Tweede evaluatie
verzelfstandiging IB-Groep.*

KPMG. (2003).

Benchmark uitvoeringsorganisaties 2002.

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen. (2002).**

*Toezichtskader IB-Groep. Wet Verzelfstandiging
Informatiseringsbank. (1993).
Tweede Kamer.*

7 Stakeholder-management door ziekenhuizen

Roy Lantain

Om succesvol te kunnen opereren hebben ondernemingen krediet nodig van partijen in hun omgeving; althans voor zover het gaat om partijen die voor hen de ruimte om te manoeuvreren beïnvloeden. *Stakeholder-management* verwijst naar de omgang met die partijen; de stakeholders. Goed stakeholder-management draagt bij aan de effectiviteit van een organisatie.

Dit hoofdstuk gaat over stakeholder-management door ziekenhuizen. Als illustratie dient de casus van stakeholder-management in het concrete geval van een restant asbest-problematiek op de locatie 'Het Spitaal' van Gelre ziekenhuizen in Zutphen.

Eerst zal ik het begrip stakeholders nader omschrijven. Daarna komen de drie elementen die de effectiviteit van stakeholder-management bepalen aan bod; te weten imago, issue(s) en aanpak. In de paragraaf over de genoemde casus beschrijf ik de situatie, de context, de wijze waarop werd gereageerd door het ziekenhuis en tenslotte hoe het gevoerde stakeholder-management kan worden beoordeeld mede aan de hand van de elementen imago, issue en aanpak.

7.1 Stakeholders

Om succesvol te kunnen opereren hebben ondernemingen, zoals gezegd, krediet nodig van partijen in hun omgeving, althans voor zover het gaat om partijen die voor hen de ruimte om te manoeuvreren beïnvloeden. Zij kunnen dat doen door het uitoefenen van hindermacht of het verschaffen van steun, danwel het verlenen van een bijdrage. Er wordt dan ook gesproken van potentiële beïnvloeders van besluitvorming. Stakeholders zijn dus niet beperkt tot eigenaren/kapitaalverschaffers. Medewerkers kunnen hun bijdrage verlenen met commitment, maar zij kunnen ook dreigen af te haken. Klanten kunnen door hun loyaliteit tot steun zijn, maar er is ook de dreiging van vertrek naar de concurrent. Partners hebben de belofte van samenwerking, maar ook de dreiging van een breuk. De overheid kan legitimering bieden, maar ook sancties opleggen. De media kunnen support geven, maar negatieve publiciteit is een dreiging. Daarmee wordt duidelijk dat stakeholders het succes van de onderneming mede bepalen. De relaties met vele stakeholders kunnen elk het succes van de onderneming ingrijpend beïnvloeden, al was het maar omdat zij met hun opstelling ook invloed hebben op de opstelling van andere stakeholders. De invloed van stakeholders beperkt zich niet tot verticale, min of meer hiërarchische relaties. Juist ook horizontale relaties spelen een belangrijke rol.

⌘ Stakeholders van ziekenhuizen

De wereld waarin ziekenhuizen functioneren wijkt in een aantal opzichten af van die waarin de op een commerciële markt opererende ondernemingen zich bevinden. Er is veelal sprake van

een stichtingsvorm, waarmee de rol van eigenaar volstrekt diffuus is. Van marktwerking is maar in beperkte mate sprake. Ook al wordt er naar gestreefd meer marktwerking te introduceren, de toepassing in de ziekenhuiszorg wordt begrensd door verschillende typen marktfalen. Daar komt nog bij dat in veel ziekenhuizen de medische professionals geen arbeidsrelatie hebben met het ziekenhuis, maar als vrij gevestigde specialisten werkzaam zijn op basis van een toelatingsovereenkomst. Juist in zo'n context spelen met name de meer horizontale relaties tussen een ziekenhuis en zijn stakeholders een belangrijke rol. Te denken valt aan genoemde professionals, maar ook aan verwijzende huisartsen, samenwerkende zorgaanbieders (zoals thuiszorg en verpleeg- en verzorgingshuizen), opleidingspartners (zoals die voor leerling-verpleegkundigen, maar ook die voor co-assistenten en arts-assistenten) en vooral ook de patiëntenorganisaties, vertegenwoordigd via de Patiënten Raad (PaR).

Een andersoortige positie wordt ingenomen door zorgverzekeraars, die via de premies van verzekerden de door het ziekenhuis geleverde zorg volgens de regels van een landelijk geldend bekostigingssysteem betalen. De interpretatie en de nadere definiëring van de regels van dat systeem gebeurt door een zelfstandig bestuursorgaan, het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG). Hoewel de speelruimte binnen dat systeem voor partijen (zorgaanbieders en zorginkopers) beperkt is, zitten de zorgverzekeraars door het maken van productieafspraken met de zorgaanbieders en door extra financiering ten behoeve van de zogenoemde lokale component te verschaffen, tenminste voor een deel aan de geldkraan.

Overigens zullen de zorgverzekeraars bij toenemende marktwerking in de gezondheidszorg meer in de positie komen van zorginkoper, omdat voor een gedeelte van de zorg hun contracteerplicht (met alle ziekenhuizen) vervalt.

Minder horizontaal is de verhouding tot toezichthoudende organen, zoals de Inspectie Gezondheidszorg. En meer verticaal is natuurlijk verder de relatie met de eigen medewerkers, zoals die dat ook is met de Raad van Toezicht.

⌘ Overleg met verschillende stakeholders

Omdat ziekenhuizen zich kenmerken door nogal diffuse gezagsrelaties, is er wel voor gepleit dat zij hun horizontale overleg in een gecombineerd platform zouden institutionaliseren.

Met alle stakeholders van het ziekenhuis tegelijkertijd aan tafel, leek het devies. Zo'n uniform patroon verdraagt zich evenwel slecht met de verscheidenheid aan soorten stakeholders.

Door stakeholders te onderscheiden naar doelkenmerken wordt duidelijk dat één gecombineerd platform niet erg voor de hand ligt. Meestal worden er vier soorten stakeholders onderscheiden (Grunig & Hunt, 1984):

- 1 Voorwaardenscheppende stakeholders;
- 2 In-/output gerichte stakeholders;
- 3 Grenzen stellende stakeholders; en
- 4 Ad-hoc stakeholders.

Het ligt niet erg voor de hand met voorwaardenscheppende stakeholders, zoals bijvoorbeeld de zorgverzekeraars, altijd in hetzelfde platform overleg te voeren als met in-/output gerichte stakeholders, zoals de Patiënten Raad of verwijzende huisartsen. Nog afgezien van de

verschillende doelkenmerken, krijgt zulk overleg ook vanwege het aantal stakeholders al vlug een minder werkbaar karakter.

De afwezigheid van een geïnstitutionaliseerd platform voor gecombineerd stakeholder-overleg, brengt wel het risico met zich mee dat het onderhouden van de relaties met de onderscheiden stakeholders onvoldoende permanente aandacht krijgt. Het is niet denkbeeldig dat die aandacht alleen wordt opgebracht als zich in de relatie concrete problemen (incidenten) voordoen. Om dat te voorkomen moet met verschillende groepen stakeholders periodiek overleg worden gevoerd. Dat gebeurt als regel met de zorgverzekeraars, met de Patiëntenraad, met de regionale huisartsenvertegenwoordiging en in een transmuraal overlegplatform ook met andere zorgaanbieders in de regio. Ook met de portefeuillehouders gezondheidszorg in de centrumgemeenten wordt doorgaans periodiek contact onderhouden. Daarnaast bestaan er ook dikwijls *ad-hoc* overlegverbanden, bijvoorbeeld in het kader van een nieuwbouwproces van een ziekenhuis. De rol van *ad-hoc* stakeholders zoals omwonenden is dan naast die van andersoortige stakeholders, zoals de gemeentelijke overheid en het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen, prominent.

7.2 De effectiviteit van stakeholder-management

De effectiviteit van stakeholder-management wordt sterk beïnvloed door het imago dat de onderneming heeft. Dit is de context waarin stakeholder-management wordt bedreven. Dat levert overigens lang niet altijd een eenduidig beeld op bij alle stakeholders. Daarnaast is de inhoud van de aan de orde zijnde issues van invloed op de effectiviteit van stakeholder-management. Ten slotte is ook de aanpak die wordt gekozen in de benadering van stakeholders medebepalend voor de effectiviteit ervan.

⌘ Imago

Het beeld dat de omgeving heeft van de identiteit van een onderneming, wordt aangeduid als het imago. Men spreekt van een goede reputatie als het imago een bestendig positieve connotatie heeft verkregen. Het imago van de onderneming vormt de context waarbinnen stakeholder-management plaatsvindt. Naarmate het imago positiever is, zal het krediet dat stakeholders de onderneming gunnen doorgaans groter zijn. Voor de effectiviteit van stakeholder-management is het dus van groot belang om dit te kunnen baseren op een goede reputatie ofwel positief imago. Een positief beeld van de financiële gezondheid en van de helderheid van visie, alsmede doortastendheid van leiderschap, zullen een positief imago versterken. Dat zal evenwel omgekeerd ook het geval zijn als het imago slecht is, als er een negatief beeld is over de ondermaatse product- en servicekwaliteit en als er sprake is van slechte arbeidsverhoudingen.

Een goed imago kan ook bereikt worden door het betonen van een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid en/of het van nature oproepen van affectie (Fombrun & Shanley, 1989). Bij ziekenhuizen is dat laatste doorgaans het geval, maar aan de beleving van de servicekwaliteit wil het nog wel eens schorten. Vanwege de focus op de medisch-technische kwaliteit, schiet de klantgerichtheid er nog wel eens bij in. Dat wordt door het betonen van grote

maatschappelijke verantwoordelijkheid en het van nature oproepen van affectie wel gecompenseerd. Dat zou echter weer teniet kunnen worden gedaan als een tekortschieten op het punt van klantgerichtheid, gepaard zou gaan met een sterke financiële positie. Doorgaans is dat laatste niet het geval.

Per saldo hebben ziekenhuizen geen erg sterk positief imago, maar negatief versterkende factoren zijn er meestal ook niet, terwijl het beeld van maatschappelijke verantwoordelijkheid en de van nature oproepen affectie een positieve invloed hebben.

Het is een illusie om te denken dat een imago door zelfgestuurde publieke uitingen, in de vorm van bijvoorbeeld reclame of propaganda, kan worden veranderd. Veel meer bepalend daarvoor is de referentie die de omgeving ontvangt van derden (hoe wordt er door derden over gesproken of geschreven) en vooral de eigen herinnering (wat heeft men zelf ervaren).

Daaruit volgt dat het feitelijk gedrag veel meer van invloed is op het imago dan pogingen om dat met het uitdragen van wensbeelden te beïnvloeden. Bij stakeholder-management is het daarom goed om zich te realiseren dat de manier waarop feitelijk met stakeholders wordt omgegaan belangrijker is dan wat er in woorden wordt beleden.

⌘ Issue

Naast de context van de reputatie c.q. het imago van een onderneming, die de effectiviteit van stakeholder-management voor die onderneming in meer algemene zin bepaalt, is de concrete problematiek, het issue dat aan de orde is, een belangrijke bepalende factor. De sturingskansen zijn afhankelijk van een groot aantal variabelen, zoals het belang dat een issue heeft voor bepaalde stakeholders, de koppeling die gelegd kan worden met andere issues, het potentieel voor media-drama, de concurrentie van andere thema's die de media-aandacht bepalen, de zichtbaarheid van veroorzaakte schade, de verwijtbaarheid, de ontvlambaarheid van emoties, de behoefte aan schuldigen en de neiging tot politieke interventie (Steger, 1998). Als de druk vanuit de omgeving hoog is en de hiervoor genoemde variabelen weinig sturingskansen bieden, geeft een meegaande houding ten opzichte van de wensen van stakeholders meer kans op effectiviteit. Zijn er meer sturingskansen, dan kan een minder meegaande houding haalbaar zijn. Dit zal het imago harder maken, maar het kan vanwege het belang van een bepaald onderwerp opportuun zijn om die keuze toch te maken. Er wordt als het ware wat krediet dat stakeholders ter beschikking stellen verbruikt.

Ziekenhuizen die deze laatste weg kiezen, trekken een wissel op de affectie die zij van nature oproepen. De sturingskansen zijn voor ziekenhuizen over het algemeen beperkt. Factoren als het belang voor stakeholders, het potentieel voor media-drama, de ontvlambaarheid van emoties en de neiging tot politieke interventie zijn vaak aanwezig. Dat maakt voor ziekenhuizen een meegaande houding ten opzichte van de wensen van stakeholders daarom meer voor de hand liggend. Zij kiezen dan voor wat Steger noemt de rol van *good citizen* (Steger, 1998).

⌘ Gekozen aanpak

Naast de keuze van een rol, is de gekozen aanpak van invloed op de effectiviteit van het stakeholder-management. In de eerste plaats gaat het daarbij om het bepalen van het speelveld

en de spelers. Dat wil zeggen dat moet worden gekozen welke issues in het geding worden gebracht en op welke stakeholders de aandacht zich vooral richt. Daarnaast is de timing van belang; proberen we de aandacht voor de issue te versnellen of juist te vertragen? Tenslotte moet er een stijl van communicatie worden gekozen. Daarbij staat de keuze open tussen stille diplomatie, advocacy, dialoog en dramatische interventie. Die keuze moet niet worden bepaald door subjectieve voorkeuren, maar dient afhankelijk te zijn van de omstandigheden (Van Riel, 2003). Als bijvoorbeeld een lange reactietijd wordt gegund en er sprake is van een laag niveau van publieke belangstelling, ligt stille diplomatie voor de hand. Als op beide punten precies het omgekeerde aan de hand is, moet worden gekozen voor de dramatische interventie. Als de publieke belangstelling hoog is, maar er is een lange reactietijd vergund, dan ligt de dialoog i.c. het open overleg als stijl van communicatie in de rede. Bij omkering op beide punten, moet de stijl van advocacy worden beproefd; de poging te overtuigen door te bepleiten.

7.3 Restant-asbest op de locatie Spitaal van Gelre ziekenhuizen

§ Typering

De locatie 'Het Spitaal' van Gelre ziekenhuizen betreft een ziekenhuislocatie in Zutphen die een verzorgingsgebied van ongeveer 100.000 personen heeft. Het maakt met de locaties in Apeldoorn deel uit van Gelre ziekenhuizen, dat in totaal een verzorgingsgebied van ongeveer 270.000 personen omvat. In totaliteit behoort Gelre ziekenhuizen hiermee tot de grote algemene ziekenhuizen in Nederland.

Tot 1999 was Het Spitaal een zelfstandig streekziekenhuis, dat was voortgekomen uit een fusie in 1967 van het algemeen ziekenhuis van het Oude en Nieuwe Gasthuis, dat dateerde uit de Middeleeuwen, en het rooms-katholieke Sint Walburgisziekenhuis. In 1974 betrok het gefuseerde ziekenhuis een nieuwbouw op de huidige locatie. Het nieuwe ziekenhuis was uitgevoerd met een stalen draagconstructie. Het skelet was voorzien van spuitasbest als warmtewerende laag, om te voorkomen dat bij brand het gebouw zou instorten als gevolg van door hitte verbogen draagbalken. In 1991 was inmiddels nieuwe wet- en regelgeving tot stand gekomen met betrekking tot het gebruik van asbest en op basis daarvan werden verbouwingen in het ziekenhuis door de Arbeidsinspectie stilgelegd. De noodzaak van een grootscheepse asbestsanering werd daarmee evident. Tegelijk met een renovatie werd die sanering uitgevoerd voor uiteindelijk samen in totaal ruim 80 miljoen gulden. Het werd kort voor de fusie van Het Spitaal met het Ziekenhuiscentrum Apeldoorn tot Gelre ziekenhuizen voltooid.

Ondanks de grootscheepse asbestsanering in de jaren '90 bleek bij de bouw van een nieuwe keuken eind 2002 dat er nog steeds asbestresten in het gebouw aanwezig waren. Minder dan 1% van het aanvankelijk aanwezige asbest was achtergebleven omdat het niet te verwijderen werd geacht en men er vanuit was gegaan dat isolatie van die resten effectief had plaatsgevonden. Toen er bij de verbouwwerkzaamheden toch nog enig asbest bleek vrij te komen, werd door de Raad van Bestuur besloten dat er alleen nog onder strikte asbestcondities (afscherming van de ruimte en uitvoerders in beschermende kleding) mocht worden gewerkt aan het gebouw. Intussen werd er opdracht gegeven voor een extern deskundigenonderzoek naar de kennelijk nog resterende asbestproblematiek.

☞ Context

Het imago van het zelfstandige Spitaal was enigszins ambivalent op grond van de recente historie. Voor de gezamenlijke nieuwbouw plaatsvond, hadden beide Zutphense ziekenhuizen nogal last van hun verouderde accommodatie, inrichting en organisatie. De bevolking vertoonde echter uiteindelijk een grote verbondenheid met het nieuwgebouwde ziekenhuis. Toen er in de begin jaren '80 van de vorige eeuw sprake was van plannen om een beddenreductie door te voeren, die het Zutphense ziekenhuis van functie zou doen veranderen, werd een Stichting Vrienden van Het Spitaal opgericht. Vakbonden, lokale overheden en huisartsen voerden met hen een effectieve campagne tegen die plannen. De asbestproblematiek die zich in de jaren '90 manifesteerde, belastte het imago van het ziekenhuis echter opnieuw. Daartegenover stond dat het ziekenhuis op zijn nieuwe locatie blij had gegeven van zorginhoudelijke en organisatorische vernieuwing ten bate van de patiënten, die zich ook hecht had verankerd in samenwerkingsnetwerken voor de gezondheidszorg binnen de regio. Toen zich in 2002 opnieuw asbestproblemen aandienden, zou dat de positie van wat inmiddels de Zutphense locatie van Gelre ziekenhuizen was geworden, ernstig kunnen ondergraven. Veronderstelde gezondheidsrisico's zouden medewerkers kunnen afschrikken, maar ook patiënten en met name hen verwijzende huisartsen. De reacties van die partijen zouden elkaar in hoge mate kunnen beïnvloeden. Medewerkers die zich zouden gaan afvragen of zij nog veilig in het ziekenhuis konden werken, zouden niet alleen een wervings- en behoudprobleem voor het beschikbaar hebben van voldoende personeel betekenen. Zij zouden ook een effect hebben op het vertrouwen dat de patiënten en de verwijzende huisartsen nog konden hebben in de effectiviteit van zorg in het ziekenhuis. Nog afgezien van het feit dat die groepen natuurlijk ook afgeschrikt zouden kunnen worden om zich voor zorg tot het ziekenhuis te wenden en vlugger in de verleiding zouden kunnen komen om zich tot andere zorgaanbieders in de omgeving te wenden. Als er niet snel een structurele sanering van de restant asbestproblematiek zou kunnen plaatsvinden, werd het ziekenhuis bovendien in een positie geplaatst dat elk onderhoud en elke technische aanpassing van het gebouw om te voldoen aan veranderende zorgvragen, alleen maar zou kunnen plaatsvinden onder specifieke asbestcondities. Dat zou op den duur onbetaalbaar worden en bovendien in een ziekenhuis ook onhanteerbaar.

☞ Aanpak

Gelet op het bovenstaande was het zaak om snel duidelijkheid te verschaffen over de mogelijke gezondheidsrisico's. De Raad van Bestuur van Gelre ziekenhuizen koos er niet voor meteen sussende en geruststellende geluiden af te geven, of te trachten de zaak te bagatelliseren. Er werd een grondig extern deskundigenonderzoek aangekondigd. Daaruit bleek dat in de ruimten waar patiënten en bezoekers kwamen en waar behandelaars en verzorgers werkten, geen gezondheidsrisico's waren gelopen. Wel was dat in meerdere of mindere mate het geval geweest in de technische ruimtes, waar met name technisch onderhouds- en schoonmaakpersoneel had gewerkt. Dat was niet alleen een persoonlijk moeilijk hanteerbaar probleem voor dat personeel, maar zou, als niet tot structurele sanering zou worden overgegaan, het noodzakelijke onderhoud aan en aanpassing van het gebouw op den duur onbetaalbaar maken en bovendien in een ziekenhuissetting niet vol te houden zijn. Een restsanering van de asbest-

problematiek kon Gelre ziekenhuizen evenwel onmogelijk uit eigen middelen opbrengen en daarom moest de steun worden ingeroepen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen (CBZ). Omdat voorzienbaar was dat het om zeer forse bedragen zou gaan (naar nu blijkt in de orde van 30 miljoen euro) was het risico aanwezig dat opnieuw, zoals in de beginjaren '80 en de beginjaren '90 van de vorige eeuw, de discussie over de wenselijkheid van een volwaardige ziekenhuisvoorziening op de locatie in Zutphen zou ontstaan.

De Raad van Bestuur besloot in lijn met zijn eerdere keuze voor een grondig extern onderzoek en bij het bekend worden van de resultaten daarvan, volledige openheid te betrachten naar alle betrokken partijen. Naast openheid, waarmee het risico van ontmaskering en het imago van onbetrouwbaarheid werd vermeden, was het een bewuste keuze zo veel mogelijk stakeholders actief te benaderen. Daarmee zouden die stakeholders zich serieus genomen voelen en werd de kans op vertekende beeldvorming zo klein mogelijk. Dat had evenwel grote logistieke consequenties. Om een nagenoeg gelijktijdige informatie te bieden aan de stakeholders door de leden van de Raad van Bestuur persoonlijk, moest een strak geplande operatie worden uitgevoerd binnen een zeer korte periode.

De Raad van Bestuur vond een selectie van stakeholders niet opportuun, ondanks de logistieke problemen die hierdoor zouden ontstaan. Daarom werden de betrokken medisch-specialisten en medewerkers, management, Ondernemingsraad, Patiëntenraad, Regionale Huisartsenvereniging, andere zorgaanbieders in de regio, de Stichting Vrienden van Het Spitaal, het gemeentebestuur, de Arbeidsinspectie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg allemaal op dezelfde ochtend door leden van de Raad van Bestuur persoonlijk geïnformeerd. Aansluitend werd ook aan de regionale pers in een briefing volledige openheid van zaken gegeven. De enige instanties die eerder vertrouwelijk op de hoogte waren gesteld, waren afgezien uiteraard van de eigen Raad van Toezicht, de GGD, het ministerie van VWS en het CBZ. Omdat hun reactie doorslaggevend werd geacht voor de kansen op een daadwerkelijke oplossing van de problematiek, werd het niet wijs geoordeeld hen daarmee te overvallen.

☞ **Boodschap**

Er werden drie kernboodschappen uitgedragen. Ten eerste de constatering dat er geen gevaar was geweest voor de gezondheid van patiënten, bezoekers, verzorgers en behandelaars. Daarmee kon een paniecreactie ten aanzien van de veiligheid van behandeling en verzorging in het ziekenhuis worden voorkomen.

De tweede boodschap luidde dat er helaas wel voor technisch onderhouds- en schoonmaakpersoneel sprake was geweest van enig gezondheidsrisico.

Door dat niet te bagatelliseren, indringend met de betrokken medewerkers daarover te spreken en hen alle medische en juridische steun toe te zeggen, kon de communicatie met hen open worden gehouden.

Ten slotte werd benadrukt dat het cruciaal was voor het voortbestaan van een volwaardige ziekenhuisvoorziening in Zutphen dat er door het ministerie van VWS financiële ruimte zou worden geboden om de sanering van de restant-asbestproblematiek uit te voeren. Door het

ministerie en het College Bouw kort voor de publieke bekendmaking van de geconstateerde problematiek vertrouwelijk te informeren, werd voorkomen dat men zich vanuit die hoek overvallen zou voelen en desgevraagd afwerend zou reageren op zo'n verzoek. Door alle stakeholders met alledrie de kernboodschappen te benaderen, werd bovendien impliciete steun gemobiliseerd voor de laatste kernboodschap, die cruciaal was voor het voortbestaan van het ziekenhuis. Tegelijkertijd bood het de mogelijkheid die steun te kanaliseren via de eigen acties van de Raad van Bestuur naar het ministerie en CBZ.

⌘ Timing

De timing van het naar buiten brengen van de resultaten van het onderzoek naar de restant-asbestproblematiek door het externe bureau en het daarmee gericht benaderen van de stakeholders, luisterde zeer nauw. Als het ontijdig zou uitlekken en de pers de resultaten zou onthullen, zouden de reacties van stakeholders gevoed worden door wantrouwen ten aanzien van de openheid van het ziekenhuisbestuur en angst voor de achterliggende problemen en gevaren. Het was dus zaak om snel naar buiten te treden. Maar dat mocht niet onvoorbereid en ongeregisserd gebeuren, op straffe van het niet effectief kunnen overbrengen van de kernboodschappen. Daarom is op het moment dat duidelijk werd uit een concept-rapportage van het externe onderzoeksbureau wat het probleem was, een regiegroep gevormd bestaande uit de leden van de Raad van Bestuur, de voorzitter van het Medisch Stafbestuur, de directeur van het Facilitair Bedrijf, het hoofd Communicatie en ad-hoc het hoofd Personeelszaken. In die groep werd nagenoeg dagelijks gedurende twee weken in strikte beslotenheid gewerkt aan het bepalen van de strategie en het voorbereiden van de formulering van de kernboodschappen alsmede de regie bij het benaderen van de stakeholders. Om dat goed te doen, moest er heel wat operationeel grondig worden voorbereid. Dat culmineerde 9 september 2003 in het benaderen van alle stakeholders op één geconcentreerde ochtend door leden van de Raad van Bestuur persoonlijk, gevolgd door nader toelichtende en ondersteunende schriftelijke informatie.

⌘ Beoordeling

Verondersteld is hiervoor dat de effectiviteit van stakeholdermangement wordt bepaald door (1) de context waarin het wordt beoefend, zoals tot uitdrukking komend in het imago van de onderneming, (2) door de aard en inhoud van de aan de orde zijnde issue(s) en (3) door de aanpak die wordt gekozen in de benadering van de stakeholders. In zijn algemeenheid geldt voor ziekenhuizen dat het imago niet negatief is, maar per saldo toch aan de zwakke kant. Dat was ook een deel van de context waarin in de casus Zutphen moest worden geopereerd. Het concrete imago van de locatie Het Spitaal was, zoals hiervoor aangegeven, tamelijk diffuus.

Het *issue* van de restant-asbestproblematiek voldeed aan escalatie-indicatoren, zoals belang voor stakeholders, potentieel voor media-drama, zichtbaarheid van veroorzaakte schade, verwijtbaarheid en ontvlambaarheid van emoties. Rond het concrete issue kon de zaak dus relatief snel uit de hand lopen met catastrofale consequenties voor het imago van het ziekenhuis.

Dat zoiets niet is gebeurd kan, gelet op de context van het toch nogal diffuse imago, worden toegeschreven aan de gekozen aanpak. Vanuit de rol van *good citizen* (dus niet de confrontatie zoekend, maar trachten stakeholders tevreden te stellen) is in de communicatie, vanwege de korte reactietijd en de grote publieke belangstelling, gekozen voor de dramatische interventie als stijl. Alleen waar het de meest bepalende stakeholders om een oplossing te kunnen bereiken betreft (ministerie en College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen), is bewust gekozen voor een meer subtiële benadering.

De andere stakeholders zijn meteen volgend op de bekendmaking aan medisch specialisten en medewerkers, door leden van de Raad van Bestuur allemaal persoonlijk benaderd. Daarop werd door de betrokken stakeholders in alle gevallen positief gereageerd. De goede voorbereiding van de kernboodschappen heeft geholpen om de agenda te bepalen en te voorkomen dat de communicatie door ruis zou worden verstoord. Tenslotte heeft de volstrekte openheid over de resultaten van het externe onderzoek, dat ook voor de pers volledig beschikbaar was, geholpen om wantrouwen en angst te vermijden.

De enige stakeholders die zich publiekelijk negatief uitlieten waren de vakbonden. Juist met die stakeholders bestonden als ziekenhuis evenwel geen reguliere contacten. Die bestaan wel op koepelniveau van de branche (Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen), maar voor de afzonderlijke ziekenhuizen is de relatie met de Ondernemingsraad dominant. Dat contact was, op grond van een bestendig goede relatie, ook in deze situatie zeer effectief. Hoewel ook de vakbonden vroegtijdig waren geïnformeerd, heeft zich hier kennelijk toch het ontbreken van een bestendige relatie gewroken. Daaruit zou kunnen worden geconcludeerd dat stakeholder-management in concrete situaties alleen maar effectief kan zijn op basis van een meer bestendige, zorgvuldig onderhouden relatie.

7.4 Conclusie

Al met al kan worden geconcludeerd dat de gekozen aanpak in de hier besproken casus goed heeft gewerkt. Dit onderstreept het belang van een zorgvuldig stakeholder-management. Juist vanwege het ontvlambare karakter van het aan de orde zijnde issue en de context van een enigszins diffuus imago, waren er duidelijk risico's voor de organisatie aanwezig. Stakeholder-management kan dus effectief werken, ook als context en issue niet volledig ondersteunend zijn. Het vraagt wel om de goede keuze van rol en stijl van de onderneming. Bovendien moet er een basis aanwezig zijn in de vorm van een bestendige, zorgvuldig onderhouden relatie met *alle* stakeholders.



Referenties

Fombrun C. & M. Shanley. (1989).

What's in a Name; Reputation Building and Corporate Strategy.

Academy of management Journal, 33 (2), 233-258.

Grunig J.E. & T. Hunt. (1984).

Managing Public Relations.

Holt, Rinehart & Winston, Forth Worth.

Riel van C. (2003).

Identiteit en Imago.

Den Haag, Academic Service.

Steger U. (1998).

The Crisis You Don't Want to Manage.

[IMD-paper]. Lausanne.

Steger U. & M. Winter. (1996).

Early Warning of Environmentally-Driven Market Changes; A Theoretical Approach and an Empirical Investigation.

GMI, 15 (July), 31-52.

8 Cultuurverandering bij Staatsbosbeheer

*Jan Veenstra en
Kees Vriesman*

In dit hoofdstuk zal een overzicht worden geboden van het proces van cultuurverandering bij Staatsbosbeheer in de aanloop naar en het vervolg op de verzelfstandiging. Duidelijk zal worden dat de opgave voor Staatsbosbeheer is om zich te ontwikkelen van een klassieke, naar binnen gerichte overheidsorganisatie naar een moderne open organisatie met een scherp luisterend oor voor de vragen vanuit de samenleving. Die opgave houdt ook in dat organisatiebreed het besef groeit, dat het voortbestaan van Staatsbosbeheer geen vanzelfsprekend automatisme is, maar afhankelijk is van het vermogen van de organisatie om tegemoet te komen aan de concrete behoeften van de gebruikers van onze terreinen en van de samenleving in brede zin en de politieke vertaling daarvan.

8.1 Inleiding

De cultuur van een organisatie wordt bepaald door het geheel van normen en waarden, waardoor de medewerkers van de organisatie zich laten leiden. Organisatiecultuur laat zich herkennen aan het gedrag van de deelnemers en aan de manier waarop over dat gedrag in c.q. door de organisatie zelf wordt gesproken. Nu is de cultuur van mensen bepalend voor de rol(len) die mensen willen en kunnen spelen in verschillende situaties in hun leven. In een organisatie geldt, dat de optelsom van de individuele culturen van de medewerkers bepalend is voor de cultuur van de organisatie. Die (gezamenlijke) cultuur bepaalt mede de uitstraling en het imago van de organisatie.

Door de Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer (2004) wordt in haar algemene oordeel over de verzelfstandiging een relatie gelegd tussen de cultuur van de organisatie en het bereiken van de doelen van de verzelfstandiging. Door de externe verzelfstandiging in 1998 is Staatsbosbeheer als organisatie veel meer op zichzelf aangewezen dan vroeger. De toekomst van de organisatie zal worden bepaald door het vermogen om overeind te blijven in de hectiek van de samenleving en het vermogen om zich aan te passen aan wat er vanuit die samenleving wordt verwacht. Het herkennen van die vraag en de vertaling daarvan in zinvolle producten en diensten, het bouwen aan de maatschappelijke positie en aan het bijbehorende imago zijn taken, die zich niet meer laten wegdenken.

Staatsbosbeheer wordt daarbij gezien als een terreinbeheerder met een missie tot behoud en ontwikkeling van waarden op het gebied van natuur, landschap, recreatie, cultuurhistorie *van en voor de samenleving*. De (formele) maatschappelijke legitimatie daarvan is gebaseerd op de wet Verzelfstandiging Staatsbosbeheer en op het formele opdrachtgeverschap van de politiek (minister van LNV en het parlement).

☞ Dimensies van cultuur

De ontwikkeling van de cultuur van Staatsbosbeheer kent een aantal dimensies. Die kunnen worden gezien als lijnen, waarlangs de organisatie in de ene of in de andere richting op moet schuiven om zich aan te passen aan – door verzelfstandiging veranderde – eisen van de omgeving en van de zich voordoende situaties. Bij de omschrijving hiervan is gebruik gemaakt van de door Hofstede (1991) genoemde dimensies van organisatiecultuur, aangepast naar het verzelfstandigingsproces van Staatsbosbeheer. Deze dimensies zijn:

- 1 Gerichtheid op bescherming van natuur- en andere waarden als zodanig versus de gerichtheid op behoud en ontwikkeling daarvan ten behoeve van de mensen en de samenleving. Dit uit zich bijvoorbeeld in de omslag naar het openstellen van de terreinen in het midden van de negentiger jaren;
- 2 Gerichtheid op het eigen werk (naar binnen gekeerd) versus de gerichtheid op de wensen van de gebruikers van de terreinen ofwel de samenleving in brede zin. Dit uit zich onder meer in de instelling van participatieve gebruikersgroepen en in het opnemen van groene gebiedsontwikkeling als tweede pijler van de organisatie naast het bestaande beheer van terreinen;
- 3 Betrokkenheid op het eigen werk (koninkrijkscultuur) versus de gerichtheid op ontwikkeling (van het geheel) van de organisatie. Dit uit zich onder meer in de nadruk op teamontwikkeling en in het ontwikkelen en bevorderen van interne kennisuitwisseling;
- 4 Gerichtheid op het afschermen van het eigen werk versus de gerichtheid op verantwoordingsbereidheid en openheid. Dit uit zich onder meer in het instellen van een planning- en controlcyclus (inclusief een vorm van kwaliteitsborging) en in het benadrukken van gedefinieerde prestaties in het systeem van sturen en administreren; en
- 5 Onzekerheidsmijding versus risicobeheersend ondernemen als belangrijkste opgave voor de toekomst. Dit uit zich in extra aandacht voor commercialisering, het versterken van de relatie tussen omzet en prestatie en van risicobeheersing.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal worden aangegeven hoe Staatsbosbeheer in de aanloop naar de verzelfstandiging en daarna, bezig is (geweest) met de ontwikkeling van de organisatiecultuur en welke ervaringen daarbij zijn opgedaan. De genoemde dimensies vormen daarbij de kapstok.

8.2 Van bescherming naar ontwikkeling

Staatsbosbeheer heeft zich tot in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw laten kennen als een organisatie gericht op *bescherming* van de natuur en de bossen in Nederland. Dit past in het wereldbeeld van de jaren zeventig, toen natuur vooral werd gezien als iets dat moest worden beschermd tegen de oprukkende bedreiging van milieuvervuiling, landbouw, wegen en stadsuitbreiding. Dit vormde voor veel medewerkers ook de drijfveer om bij Staatsbosbeheer te willen werken. Men zette zich in voor een goed doel binnen de publieke zaak. Het was ook de periode van de maakbare samenleving, waarin veel werd verwacht van de invloed van de overheid in de vorm van beleidsnota's en via de weg van de Ruimtelijke Ordening.

In de jaren tachtig en negentig kwam onder invloed van de maatschappelijke ontwikkeling een kentering in dit denken. Allereerst kwam na de maakbare samenleving de maakbare natuur. Er kwam een breed gevoel, dat natuur ontwikkeld kon worden en dus in mindere of meerdere mate maakbaar is. In het verlengde daarvan verminderde de nadruk op natuurbescherming en kwam er meer oog voor de (potentiële) betekenis van natuur voor mens en samenleving. Voor Staatsbosbeheer betekende dit, dat maximale beschikbaarheid (in de vorm van openstelling) van de terreinen de plaats innam van maximale bescherming c.q. afscherming van de natuur.

In praktische zin kreeg deze verandering binnen Staatsbosbeheer vorm door het weghalen van bordjes 'verboden toegang' en zo nodig van omheiningen van (delen van) de terreinen, die tot dan toe niet voor het publiek toegankelijk waren geweest. Dit gebeurde op basis van beleid, dat door het departement van LNV is ontwikkeld.

Voor veel Staatsbosbeheerders betekende dit, dat er een fundamentele verandering moest komen in hun taak- en rolopvatting. Waar mensen voorheen – zwart wit gezegd – juist geweerd werden, moet Staatsbosbeheer zich nu veel meer een gastheer tonen, die mensen met open armen en met een luisterend oor ontvangt, overigens zonder de natuurdoelen te veronachtzamen. Emotioneel is deze omslag niet voor iedereen gemakkelijk (geweest).

De cultuurverandering op dit punt komt langs de volgende lijnen tot stand. In de eerste plaats is en wordt het behandeld als een normale beleidswijziging, die door de regio's van Staatsbosbeheer gewoon moet worden doorgevoerd. Dat gebeurt door aan openstelling een kwantitatieve doelstelling te verbinden (90% openstelling van de terreinen) en daarover binnen de organisatie verantwoording te vragen van de regio's en de realisatie ook op te nemen in de verantwoording richting LNV.

In de tweede plaats vindt er een zekere selectie plaats onder de aanwezige medewerkers. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is de specialisatie onder de boswachters. In plaats van een type boswachter, die alle voorkomende taken uitvoert, zijn er nu boswachters gericht op monitoring van de natuur, boswachters gericht op voorlichting en publieksbegeleiding en – al dan niet in combinatie met één van de voorgaande twee categorieën – boswachters gericht op surveillance.

In de derde plaats is er sprake geweest van de instroom van nieuwe medewerkers, waarbij specifiek is geselecteerd op de bijdrage, die de desbetreffende persoon zou kunnen leveren aan het opener en meer vraaggericht maken van de cultuur van Staatsbosbeheer.

In de praktijk zijn de beleidsopdracht, de houding van management en de geleidelijke gewenning, de doorslaggevende factoren in deze cultuurverandering.

8.3 Het eigen werk versus de wensen van de bezoekers

De veranderingen voor Staatsbosbeheer beperken zich niet tot de grote nadruk op openstelling van de terreinen en het bevorderen van natuurbeleving door bezoekers. Naast c.q. in het verlengde daarvan ontstaat ook het verschijnsel dat gebruikers zoals recreanten, wandelaars en aanwonenden zich gaan bemoeien met de wijze waarop Staatsbosbeheer het beheer uitvoert. Staatsbosbeheer was tot in de jaren negentig gewend om vrij autonoom te bepalen, welke

ingrepen in de terreinen moesten plaatsvinden en welke onderhouds- en exploitatiemaatregelen zouden worden uitgevoerd.

Deze situatie is onder invloed van de maatschappelijke ontwikkeling inmiddels gewijzigd. In toenemende mate is Staatsbosbeheer in de afgelopen jaren geconfronteerd met verzet vanuit de (al dan niet lokale) samenleving tegen bepaalde ingrepen in de terreinen en tegen de uitvoering van onderhouds- en exploitatiemaatregelen. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn het verzet tegen de zomervellingen van hout, de protesten tegen de houtkap in het Mastbos bij Breda. Tegen de uitvoering van terreinmaatregelen op andere plaatsen in Nederland en bijvoorbeeld ook de commotie inzake de dode dieren in de Oostvaardersplassen (waarbij bezwaren werden geuit tegen de – bewust – passieve houding van Staatsbosbeheer met betrekking tot stervende c.q. dode Heckrunderen, Koniksparden en edelherten, die in dat gebied in het wild leven). Kon Staatsbosbeheer zich in het verleden tot op zekere hoogte permitteren om zich van deze protesten en wensen niets aan te trekken, die tijd is nu voorbij. Staatsbosbeheer reageert in het algemeen op deze ontwikkeling door met de betrokken personen en instanties in gesprek te gaan. Daarbij is de basishouding om tegemoet te komen aan geuite wensen dan wel daarvoor alternatieven te bieden of duidelijk te maken, dat dingen echt niet kunnen op grond van het overheidsbeleid of anderszins. Het optreden van Staatsbosbeheer is er daarbij op gericht om zo mogelijk een verbinding aan te gaan met de desbetreffende personen en groepen.

In de praktijk krijgt dit vorm door het opzetten van participatiegroepen die invloed krijgen op de plannen voor het beheer van het betrokken gebied en/of het afspreken van convenanten/spelregels voor bepaalde situaties, zoals in het hierboven genoemde voorbeeld van de Oostvaardersplassen.

Deze ontwikkeling vraagt om een scherp luisterend oor en een open en flexibele houding van de medewerkers van Staatsbosbeheer in combinatie met het vermogen om de gehoorde kritiek en geuite wensen om te zetten in zichtbare invloed op de handel en wandel van de organisatie.

Deze cultuurverandering wordt voor een deel door de praktijk afgedwongen. De samenleving laat het gewoon niet meer toe, dat er niet geluisterd wordt naar bestaande kritiek en geuite wensen. Staatsbosbeheer is dus maatschappelijk in een andere positie gekomen en dat dwingt cultuurverandering af. De onvermijdelijkheid van sommige zaken blijkt een sterke factor in het veranderen van de cultuur, omdat de betrokkenen binnen Staatsbosbeheer die noodzaak aan den lijve ervaren.

Dat neemt niet weg, dat hieraan ook is en wordt gewerkt langs de lijnen genoemd in de vorige paragraaf, te weten:

- Het stellen van beleidsdoelen;
- Een zekere natuurlijke selectie van medewerkers door ruimte te geven aan mensen, die het leuk vinden om bijvoorbeeld met vrijwilligers te werken of met een gebruikersgroep; en
- Door gerichte instroom van nieuw personeel.

Daarnaast is gebruik gemaakt van het promoten van succesvolle voorbeelden en van financiële prikkels in de vorm van het toekennen van extra budgetten voor projecten en activiteiten, die de betrokkenheid van de samenleving bij Staatsbosbeheer vergroten. Dit kan worden gezien als

een voorbeeld van 'laat duizend bloemen bloeien'-management met dien verstande, dat concurrentie om het beschikbare budget eveneens aan de orde is. Hierdoor zijn bijvoorbeeld de Doe- en Kijkdagen tot een landelijk fenomeen geworden.

De opgave om de samenleving aan Staatsbosbeheer te binden staat wel onder druk door financiële beperkingen. Daardoor ontstaat een nieuwe fase, waarbij creativiteit wordt gevraagd om deze activiteiten financieel *self-supporting* te laten zijn via sponsoring of andere mogelijkheden.

8.4 Het eigen werk versus het geheel van de organisatie

Staatsbosbeheer heeft veel betrokken medewerkers, die vaak al lang bij de organisatie werkzaam zijn. Betrokkenheid leidt tot motivatie en dat is waardevol voor de organisatiecultuur. In de oude cultuur van Staatsbosbeheer richt deze betrokkenheid zich vaak eenzijdig op het eigen werk of op de 'eigen' terreinen. Dat is niet ongewoon binnen de cultuur van een organisatietype, dat door Mintzberg (1989) zou worden omschreven als een professionele organisatie. Deze situatie kan echter ook doorslaan. Dan gaat de gerichtheid op het eigen werk of terreinen ten koste van de oriëntatie op het team waarin men werkt en van de oriëntatie op het geheel van de organisatie. We spreken dan van een cultuur van koninkrijkes.

In zo'n cultuur staat de persoonlijke vrijheid hoog in het vaandel en is het moeilijk om draagvlak te verkrijgen voor organisatiedoelen, als die niet (volledig) sporen met de persoonlijke doelen van belanghebbenden. Het vormt ook een belemmering om binnen de organisatie dingen van elkaar te leren en van elkaar over te nemen. Het is dan moeilijk om vertrouwen te hebben in de resultaten en oordelen van anderen. Dat belemmert de openheid, de transparantie en ook de efficiency in de organisatie.

Geconstateerd moet worden, dat die cultuur binnen Staatsbosbeheer aan de orde was en gedeeltelijk nog voorkomt. In de geschiedenis van Staatsbosbeheer zijn in verschillende fasen stappen gezet om deze cultuur om te buigen in de richting van een meer open en transparante bedrijfsvoering, waarin de doelstellingen van de organisatie meer centraal staan. Dat geldt zowel in de aanloop naar de verzelfstandiging als in de jaren daarna. Voor de toekomst zal dit ongetwijfeld een belangrijk aandachtspunt blijven in de ontwikkeling van de organisatie.

In de historie van Staatsbosbeheer is een aantal pogingen gedaan om de negatieve aspecten van deze koninkrijkes te doorbreken zonder schade te doen aan de motivatie van de betrokken medewerkers. We geven enkele voorbeelden.

Bij de reorganisatie van 1987 zijn binnen Staatsbosbeheer bedrijfsbureaus gevormd in elk van de – toen nog 14 – regio's. Binnen deze bedrijfsbureaus was onder meer de bedrijfskundige en de financieel en administratieve functie ondergebracht. Er werden 14 nieuwe hoofden Bedrijfsbureau (HBB'ers) aangetrokken (waarvan 11 van buiten de organisatie). Deze HBB'ers werden gezien als de katalysatoren en de dragers van de gewenste cultuurverandering binnen Staatsbosbeheer. Geconstateerd kan worden, dat deze operatie in het algemeen wel heeft bijgedragen aan het versterken van de relatie tussen het eigenlijke beheer in de terreinen en de administratieve en bedrijfskundige ondersteuning. Het effect in termen van cultuurverandering

is echter niet zo groot geweest als gehoopt. Een groot deel van de toen aangetrokken HBB'ers heeft Staatsbosbeheer na een aantal jaren weer verlaten of is binnen de organisatie ander werk gaan doen. De mate van succes (of het gebrek daaraan) met betrekking tot de gewenste cultuurverandering is zeker mede debet aan deze ontwikkeling.

Binnen Staatsbosbeheer functioneren vanouds horizontale overlegstructuren rondom bepaalde thema's en vakgebieden. Bij deze overlegvormen vindt kennisuitwisseling en gezamenlijke meningsvorming plaats over een breed scala aan onderwerpen. De adviezen uit deze overlegorganen spelen een rol van betekenis in de besluitvorming door het management.

Daarnaast wordt bij de (projectmatige) aanpak van nieuwe ontwikkelingen vaak gebruik gemaakt van projectgroepen of klankbordgroepen, die worden samengesteld uit diverse regio's en uit de relevante geledingen van de organisatie. Beide werkwijzen zijn te zien als bewuste pogingen om eenzijdigheid in nieuwe ontwikkelingen te voorkomen en om (vooraf) gemeenschappelijkheid en draagvlak te bevorderen. In die zin draagt dit bij aan het doorbreken van de koninkrijkjescultuur.

Bij de reorganisatie van 1997 is tevens bewust gekozen voor de aanstelling van een kennismanager. De belangrijkste taak van deze functionaris is om de doorstroming van kennis in de organisatie te bevorderen. Een van de middelen daartoe is het organiseren van uitwisselingsdagen voor districtshoofden, opzichters, boswachters; dus uitwisseling op de werkvloer van de organisatie. Ook die zijn onder meer bedoeld om de gemeenschappelijkheid te bevorderen en de bereidheid te verhogen om van elkaar te leren.

Het opleidingsbeleid en –aanbod van Staatsbosbeheer is gericht op teambuilding, leiderschap en op houding en gedrag. In het personeelsbeleid is verder veel aandacht voor mobiliteit in de vorm van interim functievervulling, snuffelstages en dergelijke. Ook dat draagt bij aan verbreding van de blik van betrokkenen, aan de bewustwording van de (intermenselijke) omgeving en de daarbij benodigde attitude.

Ten slotte kan genoemd worden, dat het in het kader van kwaliteitsborging gemeengoed is geworden om audits te laten uitvoeren door deskundige collega's uit andere onderdelen van de organisatie. Daardoor kijken deze deskundigen als vanzelf bij elkaar in de keuken. De resultaten van interne en externe audits worden daarbij ook besproken in het managementteam van Staatsbosbeheer. Daardoor moet iedere manager zich op zijn of haar beurt kwetsbaar opstellen. Tegelijkertijd zorgt dit ervoor, dat het leereffect van deze audits zo breed mogelijk kan zijn.

8.5 Afschermen van eigen werk versus verantwoordingsbereidheid en openheid

Een ander kenmerk van de koninkrijkjescultuur, zoals hiervoor beschreven, is de neiging om de resultaten van het eigen werk af te schermen en een geringe bereidheid om daar open verantwoording over af te leggen aan elkaar of aan buitenstaanders. Dat werkt door in de onderlinge verhoudingen tussen groepen functionarissen. Functies als planning en control, financiën en administratie krijgen enerzijds wel erkenning als noodzakelijke functies voor het besturen van de organisatie, maar anderzijds worden ze ook gezien als te overwinnen barrières voor het verkrijgen van voldoende budget of voor de goedkeuring van de verantwoording

(decharge). Vragen uit die organisatieonderdelen kunnen als lastig worden ervaren of gezien worden als bemoeizucht door de werkers (de professionals) in de andere bedrijfsprocessen. De genoemde functies kunnen daardoor een wat dubbelhartige relatie hebben met elkaar. Het risico is dat beide groepen functionarissen te weinig zicht op elkaars wereld hebben en elkaar daardoor te weinig ruimte geven. Voor een samenhangende bedrijfsvoering is dat laatste echter wel noodzakelijk.

Binnen Staatsbosbeheer is men zich van dit fenomeen bewust geweest en is ook getracht de cultuur op dit punt te beïnvloeden. We geven opnieuw enkele voorbeelden. Deze moeten echter als aanvullingen op de eerdergenoemde methoden van verandering worden gezien.

Aan het eind van de jaren tachtig speelde binnen de hele rijksoverheid de operatie Comptabel Bestel, waarin alle voorkomende (financieel-) administratieve processen werden beschreven en vastgelegd in de handboeken Administratieve Organisatie. Binnen Staatsbosbeheer is die gelegenheid aangegrepen om bepaalde bevoegdheden in het aangaan van overeenkomsten voor de ingebruikgeving van gronden te standaardiseren en vervolgens te mandateren naar de werkvloer i.c. de opzichters en de boswachters. Deze mandatering is gebaseerd op een jaarplanning vooraf en verantwoording achteraf. Dit moet worden gezien als een expliciete poging om verantwoordelijkheden en bevoegdheden op de werkvloer te leggen en tegelijkertijd een verantwoordingscultuur te bevorderen. Een aantal jaren later is hetzelfde gebeurd voor de inkoopbevoegdheid. Deze ontwikkelingen kunnen bogen op succes binnen de organisatie. Het blijkt wel, dat om de kwaliteit van deze processen te borgen een stok achter de deur nodig is in de vorm van controle door het bevoegde management en/of in andere vormen. De kunst is daarbij om te bewerkstelligen, dat controle niet wordt gezien en – erger nog – wordt ervaren als een vorm van wantrouwen, maar juist als een element dat positief kan bijdragen aan het functioneren van de organisatie en van haar leden. De cultuur van Staatsbosbeheer is in de afgelopen jaren in dit opzicht verder gekomen mede door de bewuste aandacht voor deze aspecten van de bedrijfsvoering en door gerichte keuzes met betrekking tot mandatering van bevoegdheden en de inrichting van werkprocessen.

Staatsbosbeheer heeft in de jaren negentig een kwaliteitssysteem ingevoerd voor het terreinbeheer. Dat systeem is in essentie een gestructureerde manier om de verantwoordelijken voor het beheer van het betrokken gebied in de spiegel te laten kijken, resultaten te bepalen en lessen te trekken uit de zaken die anders zijn gelopen dan gepland. Dat vergt van betrokkenen bereidheid om in die spiegel te willen en te durven kijken. Het vergt bovendien het creëren van een klimaat in de (onderdelen van de) organisatie, waarin mensen zich ook veilig voelen om zich kwetsbaar op te stellen.

Aanvankelijk werden deze kwaliteitsbeoordelingen begeleid vanuit de afdeling Interne Kwaliteitsbeoordeling bij de centrale organisatie. Bij de reorganisatie van 1997 is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan volledig gedecentraliseerd naar de regio's. Dit was een logisch uitvloeisel van het streven naar decentralisatie en van de keuze om de regio's te zien als een niveau van integraal management met een eigen (interne) planning en verantwoording.

Via de uitvoering van interne en externe audits houdt de centrale directie zicht op de kwaliteit van deze beoordelingen en van de informatie, die daaruit naar voren komt. Het blijkt ook hier, dat de openheid van de cultuur en de houding van het management daarin van doorslaggevend belang zijn. Door de decentralisatie is de kwaliteit van de beoordelingen wel wat minder uniform en ook minder voorspelbaar geworden.

De verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in 1998 heeft geleid tot de invoering van het baten-lastenstelsel als basis voor financieel beheer en administratie. Dat was enerzijds een noodzakelijk gevolg van de Verzelfstandigingswet. Anderzijds is het ook benut om het belang van financiële sturing en van een koppeling tussen financiële middelen en prestaties (verzakelijking) te onderstrepen. Dat laatste gebeurde onder meer door het centraal stellen van de boodschap, dat (elk onderdeel van) Staatsbosbeheer een economische output heeft naast de output in de vorm van natuurwaarden c.a. en dat over die economische output evenzeer verantwoording wordt afgelegd als over de bereikte resultaten in de terreinen. Om de (financiële) sturing verder te versterken en om te voldoen aan de eisen van de ingestelde Raad van Toezicht is Staatsbosbeheer gaan werken met perioderapportages. Deze focussen op de ontwikkeling van het exploitatieresultaat en op de voortgang van de geplande activiteiten in de jaarplannen.

Inmiddels kan zeker een mentaliteitsverandering (een verzakelijking) worden waargenomen in het omgaan met financiële sturing in het lijnmanagement en de ondersteunende processen. In onderdelen waar dat niet plaats vindt is het probleem dat er in technische zin wel informatie wordt geleverd, maar dat de achterliggende processen niet leiden tot de gewenste kwaliteit en de gewenste stuurkracht. Het blijkt verder wederom dat de onderdeelcultuur en de houding van het betrokken management van doorslaggevend belang zijn voor het welslagen van de beoogde verzakelijking.

8.6 Onzekerheidsmijding versus ondernemerschap en risicobeheersing

Een extern gerichte cultuur vraagt om een veilig klimaat voor het afleggen van verantwoording en om een gezonde manier van omgaan met risico's. Bij dat laatste gaat het zowel om het herkennen als om het beheersen van die risico's. In een naar binnen gekeerde cultuur ontbreken die randvoorwaarden veelal. Medewerkers en leidinggevenden zullen moeite hebben met het herkennen van risico's uit de omgeving en tegelijkertijd alles op alles zetten om de wel herkende risico's volledig uit te bannen. Die houding leidt – hoe paradoxaal ook – tot vaagheid en onzekerheid over bijvoorbeeld de financiële uitkomsten van bedrijfsprocessen.

Bij een organisatie die wordt verzelfstandigd en die zich moet richten op de behoeften vanuit de samenleving (om zelf te overleven) verandert het risicoprofiel. In aansluiting daarop moet ook de cultuur en het gedrag van de leden van die organisatie veranderen. In plaats van de zekerheid, dat er ieder jaar weer een zak met geld wordt uitgedeeld moet het besef ontstaan, dat er een gerichte prestatie moet worden geleverd, waarop de organisatie en de leden daarvan ook worden afgerekend. Goed ondernemerschap met afgestemde prestaties moeten daarbij de plaats innemen van de strijd om een zo groot mogelijk aandeel uit de beschikbare zak met geld vanuit de behoefte van een – in principe ongebreideld – professionalisme.

Tegen die achtergrond zijn er drie ontwikkelingslijnen herkenbaar, die ook voor de toekomst van groot belang zullen zijn.

In de eerste plaats wordt gewezen op het concentreren van een aantal (commerciële) activiteiten in een afzonderlijke businessunit Staatsbosbeheer Dienstverlening bij de reorganisatie van 1997. De hoofddoelstelling daarvan is: een betere markt-(be)werking.

Onderdeel daarvan is ook het beter om gaan met commerciële risico's door concentratie van de daarvoor benodigde activiteiten en bijbehorende deskundigheid. Dat houdt tevens de keuze in om de echte commerciële cultuur vooral in een geconcentreerde eenheid tot stand te laten komen en voor de rest van de organisatie vooral versterking van de commerciële antenne te willen. Voor de toekomst van Staatsbosbeheer als verzelfstandigde organisatie is dit onontbeerlijk. Verdergaande specialisatie van de commerciële aspecten van de bedrijfsvoering is in de toekomst denkbaar.

In de tweede plaats gaat het om verdere versterking van de relatie tussen budget en prestatie. Daarvoor is aanpassing van het bestaande sturingssysteem wenselijk. De gedachte daarachter is, dat in de weg van een harde koppeling tussen geld en prestaties ook een andere attitude van de medewerkers in de organisatie zal worden afgedwongen met scherpere keuzes en minder vanzelfsprekendheid als beoogd resultaat.

In de derde plaats gaat het om verdere versterking van de risicobeheersing en de (financiële) sturing van de organisatie als flankerende maatregel bij het voorgaande. Bij het lopende reorganisatieproces wordt geïnvesteerd in versterking van de controlfunctie. Voor het eerst zullen binnen Staatsbosbeheer vrijgestelde controllers worden aangesteld, die als een luis in de pels het geweten van de organisatie moeten gaan vormen als het gaat om prestaties, kosten en risico's bij het tot stand brengen van de missie en de strategie.

8.7 Conclusie

Cultuurverandering is een belangrijke en een weerbarstige materie voor elke organisatie.

Onontbeerlijk voor het voortbestaan en tegelijkertijd ingrijpend voor de organisatie en haar medewerkers. De ervaringen van Staatsbosbeheer maken duidelijk, dat de kern van (externe) verzelfstandiging wordt gevormd door het opbouwen van een eigen positie in de samenleving. Die noodzaak is de drijfveer achter het ingezette proces van cultuurverandering.

Deze verandering is breed en gaat diep. Het gaat om meer dan naar buiten treden. Het grijpt ook in interne processen en systemen, de structuur en – langs die weg – in de rol- en taakopvatting van de medewerkers, die het uiteindelijk allemaal moeten doen.

Verandering van cultuur in een organisatie is van alle dagen en leidt ook niet tot een vast eindproduct. De hierboven geschetste ontwikkelingen en uitdagingen zijn dan ook slechts mijlpalen op de weg van Staatsbosbeheer naar de toekomst.



Referenties

Buis, J. en Verkaik, J-P. (1999).

Staatsbosbeheer: 100 jaar werken aan Groen Nederland.

[hfst. 10].

Commissie Evaluatie Staatsbosbeheer. (2004).

Vooruit op eigen benen.

[Evaluatie van de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer 1998 – 2003].

Hofstede, G. (1992).

Allemaal Andersdenkenden; omgaan met cultuurverschillen.

Amsterdam, Uitgeverij Contact. [pp. 233 e.v].

'Mintzberg, H. (1989).

Mintzberg on Management.

The Free Press, MacMillan Inc. [pp. 173 e.v].

9 Dienst Bestuurszaken: op weg naar agentschap

Fina Hilverts

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een casus, te weten de Dienst Bestuurszaken van het ministerie van Justitie (DBz), beschreven welke veranderingen zich in de interne bedrijfsvoering voordoen als een organisatie wordt verzelfstandigd, in dit geval een agentschap wil worden. Na een korte introductie van de organisatie en een schets van het agentschapsvormingstraject, worden drie veranderingen beschreven. Omdat DBz ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk nog geen agentschap is, zijn diverse ontwikkelingen nog gaande en kan dus niet altijd een eindoordeel worden gegeven.

9.1 De organisatie

De Dienst Bestuurszaken (DBz) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie, op weg naar verzelfstandiging tot een agentschap. DBz verricht werkzaamheden met betrekking tot maatschappelijke sectoren met kwetsbare belangen waarbij beschikkingen, verklaringen en vergunningen kunnen worden afgegeven, gegevens worden geregistreerd en advies en informatie worden verstrekt.

DBz voert een aantal taken uit dat gericht is op:

- Het bevorderen van de integriteit van natuurlijke en rechtspersonen met als doel de bestuurlijke preventie van (georganiseerde) criminaliteit;
- Het screenen, beoordelen en houden van toezicht voor een betrouwbare toedeling van bevoegdheden op het gebied van wapenning, beveiliging en opsporing;
- Het uitvoeren van bijzondere rechtsstelsels/regelingen; en
- Het op een veilige en gebruiksvriendelijke manier inrichten en onderhouden van aan de Minister van Justitie opgedragen centrale registers en gegevensbestanden.

Als uitvoeringsorganisatie staat DBz in direct contact met de groepen (burgers, bedrijven, bestuursorganen) die kwetsbare belangen hebben. In concreto betekent dit dat DBz bijvoorbeeld verklaringen omtrent het gedrag afgeeft voor mensen die solliciteren naar banen waarvoor een dergelijke verklaring nodig is. Of DBz adviseert, op basis van verzamelde informatie uit open en gesloten bronnen, bestuursorganen over de mate van gevaar dat met een verleende vergunning criminele activiteiten kunnen worden gefaciliteerd.

DBz heeft 180 medewerkers in dienst die werkzaam zijn in diverse uitvoerende werkprocessen. Om hun taken goed uit te kunnen voeren, moeten de medewerkers van DBz professioneel, klantgericht en dienstbaar zijn. Deze eisen aan de organisatie heeft DBz vertaald naar een aantal leidende kerncompetenties voor de medewerkers, te weten: integer, resultaatgericht, omgevingsgericht, zorgvuldig en efficiënt.

9.2 De omvorming tot een agentschap

DBz verkeert in een traditionele overheidssituatie waar gestuurd wordt op input en waar de ingezette middelen (personeel en materieel) zo kosten bewust en zo zuinig mogelijk worden aangewend. Het door het kerndepartement beschikbaar gestelde budget is niet gerelateerd aan het productieproces of de te leveren prestaties maar aan middelenindicatoren. Door deze wijze van financieren komen van buiten af nauwelijks prikkels om zuiniger, sneller of doelmatiger te werken. De geconstateerde inefficiëntie leidde er in 1999 toe dat DBz een grotere uitdaging voor zichzelf wenste, wat in 2000 resulteerde in de start van het omvormingstraject naar verzelfstandiging van het kerndepartement. Door te verzelfstandigen tot een agentschap wil DBz de doelmatigheid en efficiëntie van de organisatie vergroten door middel van resultaatsturing (outputsturing). De verzelfstandiging vereist een andere manier van werken en denken binnen de organisatie en dus ook een nieuwe doelstelling, een noodzakelijke stap bij het verwezenlijken van de omvorming tot een agentschap.

Als nieuwe doelstelling is gekozen voor: *het worden van een goedlopend productiebedrijf*, met andere woorden, een organisatie die haar processen beheerst en kan sturen en die haar financieel beheer op orde heeft.

Een lang en intensief omvormingstraject was er op gericht om met ingang van 1 januari 2003 over te gaan tot het zijn van een agentschap. Hiervoor was 'groen licht' verkregen.

Echter, tekortkomingen in het financieel beheer van enkele andere agentschappen binnen het ministerie van Justitie leidden ertoe dat de voornemens, als gevolg van een moratorium, niet ten uitvoer zijn gebracht. Na deze aanvankelijke teleurstelling te hebben verwerkt, heeft DBz haar werkzaamheden ten aanzien van het verkrijgen van de agentschapstatus voortgezet.

Ditmaal met de bedoeling om met ingang van 1 januari 2004 te verzelfstandigen tot een agentschap. Ook deze poging stuitte echter op weerstand. De Tweede Kamer had grote moeite met de kwaliteit van het financieel beheer en wilde niet instemmen met de instelling van de agentschapstatus voor DBz.

De vitaliteit van de organisatie is groot en met veel inzet wordt geprobeerd de schade te beperken. Ook al is DBz officieel nog geen agentschap, er wordt inmiddels wel gewerkt als een agentschap. Dat wil zeggen, er wordt geadministreerd in een baten-lastenadministratie maar verantwoord op basis van kas-verplichtingen, er zijn procedures vastgelegd met eigenaar en opdrachtgevers en de ontvlechting van het kerndepartement vindt nog immer plaats. Bij dit alles blijkt de nieuwe organisatiedoelstelling – het worden van een goedlopend productiebedrijf – een belangrijke motivator om het veranderingstraject te continueren. Door de hele organisatie heen wordt gewerkt aan procesmanagement, middelenmanagement en personeelsmanagement. Er treden veranderingen op in de verhouding tussen lijn en staf en in de wijziging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, daarnaast worden er nieuwe organisatieonderdelen en functies ingericht.

Ook de naamgeving is inmiddels gewijzigd van Directie Bestuurszaken naar Dienst Bestuurszaken. Door de positionering – op weg naar een verzelfstandigde uitvoeringsdirectie binnen het Bestuursdepartement – voldeed de oude naam niet meer.

9.3 Veranderingen in de bedrijfsvoering

Het omvormingstraject heeft tot tal van veranderingen geleid. Hier bespreek ik drie belangrijke veranderingen met betrekking tot de interne bedrijfsvoering. Uiteraard staan deze veranderingen niet op zichzelf maar zijn ze verbonden aan alle andere onderdelen van de omvorming.

⌘ Implementatie van een resultaatgericht besturingsmodel

Eén van de instellingsvoorwaarden voor de verkrijging van de permanente agentschapstatus is dat er minimaal een half jaar moet zijn proefgedraaid met het resultaatgerichte besturingsmodel.

In 2002 is een start gemaakt met resultaatgericht werken voor diverse werkprocessen van DBz. Om resultaatgericht werken binnen de organisatie geïmplementeerd te krijgen, is de verbetercyclus als specifiek te bereiken resultaat in alle afdelingsplannen opgenomen. Hiervoor is een organisatiebrede norm vastgesteld. In maandelijkse plannings- en sturingsgesprekken worden de resultaten gemonitord.

De verbetercyclus gaat uit van inzicht in processen, inzicht in kritische processtappen en het voorzien in toe te passen maatregelen bij verstoringen. Deze maatregelen vinden hun weerslag in de procesbeschrijvingen van de diverse werkprocessen. Daarnaast wordt met de medewerkers van de werkprocessen tijdens werkoverleggen en individuele gesprekken gesproken over het proces en de specifieke eisen die het proces aan hen stelt. Met deze continue dialoog hoopt DBz passende prestatie-indicatoren te ontwikkelen bij de strategische doelstelling die vervolgens van een betekenis worden voorzien door zowel de leidinggevendenden als ook door de medewerkers.

In 2002 is eveneens een start gemaakt met het invullen van de resultaat gerichte externe planning- en controlcyclus tussen het departement en DBz en een daarop aansluitende p&c-cyclus binnen DBz. Bij het invullen van de resultaat gerichte externe p&c-cyclus is specifiek aandacht besteed aan de rol van de opdrachtgever en eigenaar. Dit heeft ertoe geleid dat bij de totstandkoming van alle producten in de planning- en control, maar ook in de begrotingscyclus, vooraf afstemming plaatsvindt over de inhoud, voortgang en timing van de producten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Met de eigenaar vinden gesprekken plaats over de eindproducten van zowel de planning- en control- als de begrotingscyclus. Tijdens deze afstemmingsmomenten staan de resultaten van de opdrachtnemer centraal. Binnen DBz is gewerkt aan een op de werkprocessen toegesneden planning- en controlcyclus. Hierbij is veel aandacht besteed aan het overdragen van kennis ten aanzien van de planning- en controlcyclus naar de werkprocessen. Dit proces is nog niet volledig voltooid.

⌘ Opzetten van een baten-lastenadministratie

Gedurende de tweede helft van 2002 zijn de voorbereidingen getroffen voor de opzet van de baten-lastenadministratie. De baten-lastenadministratie dient inzicht te bieden in:

- 1 Doelmatigheid van de aangewende middelen (efficiency); en
- 2 Doeltreffendheid van de aangewende middelen (effectiviteit).

Nagenoeg alle voorbereidende werkzaamheden zijn met succes afgerond. De hiervan vastgelegde documentatie is door de departementale accountantsdienst (DAD) en de directie Financieel Economische Zaken (DFEZ) van het ministerie van Justitie beoordeeld en akkoord bevonden. Deze administratie wordt met ingang van 1 januari 2003 gevoerd. Zo is de openingsbalans per 2003 opgesteld. De DBz verantwoording over 2003 zal nog wel op basis van kasverplichtingen plaatsvinden, maar ook dat zal in de toekomst veranderen.

In de DBz baten-lastenadministratie is tevens de opzet van de kostenverdeling binnen DBz en de inrichting hiervan opgenomen.

Op basis van aanvullende wensen vanuit DBz is een kosten-batenanalyse ontwikkeld waarbij, gegeven de werkelijke prestatiegegevens, per product een nacalculatie op de kostprijzen kan worden berekend.

⌘ **Ontwikkelen van een kostprijsmodel**

De vereisten ten aanzien van de inrichting van de baten-lastenadministratie, zijn afhankelijk van de gekozen kostprijsmethodiek. Bij het ontwikkelen van het kostprijsmodel voor DBz was het van belang een drietal zaken uitvoerig te behandelen. Ten eerste welke kosten wel en welke kosten niet in het kostprijsmodel werden opgenomen. Dit omdat er zwaarwegende argumenten konden zijn om bepaalde kosten toch niet op te nemen. Deze moesten dan expliciet gemaakt worden.

Ten tweede diende er verduidelijkt gemaakt te worden hoe zou worden omgegaan met activa en de daarmee gepaard gaande afschrijvingen. Het gebruik van afschrijvingen wijkt immers volledig af van wat gebruikelijk is in het kasstelsel. Het is daarom belangrijk te verduidelijken wat dit voor het kostprijsmodel betekent.

Ten derde diende te worden bepaald welke kosten vast en welke variabel zijn. De beschrijving van vaste en variabele kosten is met name voor het management van DBz van groot belang als sturingsmogelijkheid op het gebied van prestaties en kosten. Ook dient dit als basis voor het maken van afspraken omtrent de outputfinanciering tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het kostprijsmodel is voor DBz een belangrijke pijler om outputfinanciering mee af te spreken. De methodiek die DBz uiteindelijk heeft gekozen om de kostprijs te bepalen, werd ontleend aan het rapport 'Sturen op prestaties en kosten' uit 2000, van de hand van de Directie Financieel-Economische Zaken (DFEZ) van het ministerie van Justitie. Hierin werden drie basismethoden besproken, van eenvoudig tot complex:

- De deelcalculatiemethode (DCM); waarbij de totale kosten van de organisatie worden gedeeld door het aantal producten;
- De productiecentramethode (PCM); een kostentoerekening waarbij kostensoorten via kostenplaatsen worden toegerekend aan producten, waarbij een kostprijs ontstaat; en
- Activity based costing (ABC); de meest nauwkeurige methode omdat naast kosten ook rekening wordt gehouden met de activiteiten die worden verricht voor het maken van producten.

Op basis van deze kaders werden allereerst de voor- en tegenargumenten van de verschillende kostprijsmethodieken tegen elkaar afgewogen. Er is bij het kiezen voor één bepaalde kostprijsystematiek rekening gehouden met de volgende argumenten. Allereerst bleek DCM minder geschikt om tenminste twee redenen. Ten eerste omdat DBz een groot aantal producten in haar portefeuille heeft. Dit maakt het werken met DCM minder geschikt. Bovendien is bij outputfinanciering de prognose van toekomstige productie een belangrijk instrument om de continuïteit van de productie te waarborgen. Ook hiervoor is DCM minder geschikt.

Een tweede overweging betreft de structuur van DBz. DBz bestaat uit een aantal afdelingen waarbinnen subafdelingen zijn gevormd. Over het algemeen is iedere subafdeling verantwoordelijk voor de productie van één product. Uitzondering hierop zijn de afdeling Juridische Zaken en Beleid waar juridische zaken die te zwaar zijn voor een subafdeling naar worden overgedragen en de frontdesk klanten, die voor een aantal productieprocessen de telefonische informatieverstrekking aan klanten verzorgt. Er zijn plannen geweest om de organisatiestructuur te veranderen en om in de loop van 2001 de organisatiecultuur aan te passen. Maar dit zal hoogstens tot gevolg hebben dat afdelingen uit andere subafdelingen gaan bestaan, niet dat er andersoortige subafdelingen komen. Bij DBz wordt ook wel gesproken van een horizontale organisatie; één productieproces is één subafdeling. Dit in tegenstelling tot een verticale organisatie; een subafdeling verzorgt voor meerdere producten een deel van het productieproces. Het horizontaal georganiseerd werken maakt het werken met tenminste PCM en ook ABC aantrekkelijker.

Ten derde, de budget- en kostenplaatsstructuur van DBz zijn in het heringerichte financiële systeem JURIST 2002 afgestemd op gebruik van tenminste PCM. Het zuiver gebruik van kostendragers is in JURIST 2002 nog steeds niet mogelijk. Wel is een gebruik van kostenplaatsen als kostendragers mogelijk.

Een laatste overweging bij de keuze voor een kostprijsmodel is dat de stafafdelingen van DBz op dit moment niet voldoende in staat zijn om te werken met ABC. Dit heeft twee redenen. Ten eerste wordt het grootste gedeelte van de overhead gegenereerd door diensten die verleend worden door het kerndepartement. Voor de kosten die hieraan verbonden zijn, heeft deze directie geen nauwkeuriger tariefstructuur dan één bedrag per fte voor het gehele dienstverleningspakket. Ten tweede is een aantal staftaken nog onvoldoende ontwikkeld of verankerd om te kunnen werken met cost pools. De nadruk ligt daarom, met het oog op het instellen van een baten-lastenstelsel, op het verbeteren van processen en inhoud. Daarna volgt pas de stap om de hiermee gepaard gaande kosten beter toe te delen.

Op basis van deze argumenten heeft DBz geconcludeerd dat het op het gebied van kostprijzen een hoger ambitieniveau had dan DCM maar dat voor de ABC-methodiek met name de staf zelf nog niet voldoende ontwikkeld was. Daardoor was voor zowel de organisatiestructuur als de toekomstige aanpassing in de interne budgetstructuur en kostenplaatsen de PCM-methodiek het meest realistisch.

9.4 Evaluatie

Door te verzelfstandigen tot een agentschap wil DBz de doelmatigheid en efficiëntie van de organisatie vergroten door middel van o.a. resultaatsturing en het instellen van een baten-lastenadministratie. Hiertoe is een omvangrijk omvormingstraject gestart dat de organisatie al enige jaren in zijn greep heeft. De grote vraag is nu: wat hebben we tot nu toe bereikt en is iedereen gelukkig met dit resultaat? Een antwoord is niet eenvoudig te geven maar ik zal een voorzichtige poging wagen.

Allereerst kan gesteld worden dat aandacht voor doelmatigheid zichtbaar effect sorteert op de bedrijfsvoering. Een voorbeeld daarvan is het inkoopproces. Voorheen een onderwerp dat menig keer tot hoofdpijn heeft geleid. Jarenlang werd er niet altijd volgens de regels ingekocht, de controle erop was niet effectief en kwam meestal te laat. Mede door de invoering van een baten-lastenadministratie worden leidinggevendenden sneller geconfronteerd met overtredingen van de inkoopregels. Toch lukt het niet altijd om goede inkoopresultaten te bereiken. Zeker in projecten waar alles snel moet, wordt niet goed vooruit gedacht. Hierdoor worden we nog steeds geconfronteerd met te late en onvolledig inkopen, maar minder vaak dan voorheen. Er is binnen de organisatie überhaupt meer aandacht gekomen voor processen, procedures en resultaten. Als er in het kader van de jaarrekening een vraag wordt gesteld naar bijvoorbeeld de stijging van de ontvangsten dan kan daar in de meeste gevallen direct een antwoord op worden gegeven. Voorheen waren leidinggevendenden hier niet of nauwelijks mee bezig. Ook gaat aan de bespreking van afdelingsbudgetten tegenwoordig een serieuze voorbereiding vooraf.

Het werken met kostprijzen is van groot belang voor de organisatie omdat nu inzicht gegeven kan worden in de verhouding tussen de ontvangen leges voor een bepaald product en de werkelijke kostprijs. De leges zijn vaak jaren geleden vastgesteld en nooit gecorrigeerd voor inflatie. Ook eventuele efficiency is niet verwerkt in de hoogte van de leges. Naar aanleiding hiervan is DBz onlangs begonnen met een traject om de leges voor het werkproces 'naams-wijziging' aan te passen aan de kostprijs.

Doordat de kosten per product nu inzichtelijk zijn, is het ook helder hoeveel het kost als er meer productie moet worden geleverd. Bij het werkproces BOA's (bijzonder opsporings-ambtenaar) zijn het vaak beleidswijzigingen van buitenaf die zorgen voor een verandering in de productie. Voorheen was het niet mogelijk de hogere kosten hiervan aan te geven en daar dan ook financiering voor te krijgen. Nu is de kostprijs zelfs aanleiding geweest om onderzoek te verrichten naar de oorzaak van productie die hoger is dan geraamd. Dit heeft weer geleid tot nieuwe afspraken met de betrokken beleidsdirectie.

Het op orde krijgen van het financieel beheer blijkt een taai en weerbarstig proces. Door de hoge eisen die worden gesteld aan een goed financieel beheer moet de organisatie meer kunnen dan voorheen. Lastig is daarbij dat in de overgang naar de VBTB-begroting het budget-beheer in één keer bij DBz is komen te liggen zonder dat er aan enige kennisoverdracht was gedaan. Hierdoor moet DBz naast het voorbereiden van de agentschapsvorming ook met vallen en opstaan, meestal na vragen over de verantwoording, de standaardprocedures leren. Bij de medewerkers is nog wel een zekere mate van weerstand te bespeuren tegen de wens van

de organisatie om te willen verzelfstandigen. Dit komt deels voort uit de bestaande cultuur; onbekend maakt onbemind. Deels komt het voort uit het feit dat de meeste medewerkers de noodzakelijke verandering niet voldoende kennen of begrijpen. Een andere oorzaak ligt in het feit dat medewerkers een beetje veranderingsmoe zijn of omdat ze slechte ervaringen hebben opgedaan met voorgaande veranderingen. Medewerkers verwachten een rustige, stabiele en vooral veilige werkomgeving. De nieuwe organisatiedoelstelling staat daar in hun beleving haaks op. Een goede communicatie over de organisatieveranderingen is daarom een essentiële voorwaarde voor succes.

Toch kan al met al gesteld worden dat de keuze voor agentschapsvorming een goede is geweest. De veranderingen hebben zeker bijgedragen aan meer bewustwording. De eisen die het omvormingstraject aan de organisatie stelt zijn zeker lastig, soms vervelend maar absoluut noodzakelijk. We kunnen pas efficiënt en effectief met gemeenschapsgeld omspringen als we onze interne bedrijfsvoering en ons financieel beheer op orde hebben. Want pas dan kun je jezelf de vraag stellen of je ook effectief bent geweest.



Referenties

Ministerie van Justitie, Directie Financieel-Economische zaken. (2000).

Sturen op prestaties en kosten.

Den Haag.

10 Het Kadaster tien jaar zbo: op zoek naar evenwicht

Mirjam Deelen en
Dick Eertink ¹

- ¹ Dit hoofdstuk is tot stand gekomen in maart 2004. De resultaten van het tweede evaluatieonderzoek naar de verzelfstandiging van het Kadaster, dat medio 2004 wordt gepubliceerd, zijn niet verwerkt.

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de thema's relatiemanagement, horizontalisering, cultuurverandering en interne bedrijfsvoering bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Bij elk van de thema's is een praktijkvoorbeeld uitvoerig beschreven. Dit hoofdstuk belicht voor de casus Kadaster de vier thema's in hun onderlinge verband. Dit wordt beschreven aan de hand van een aantal fasen in de ontwikkeling van het Kadaster als zbo: de periode voor de verzelfstandiging (1990-1994), de eerste periode van verzelfstandiging waarin het creëren van een zelfstandige positie centraal staat (1994-1997), de periode van verdere organisatieontwikkeling (1997-2000) en de periode waarin het Kadaster gezien kan worden als een volwassen publieke organisatie (2000-2004). Wij laten hierbij zien dat het Kadaster steeds stappen heeft gezet in de zoektocht naar een evenwicht tussen, maar ook binnen, de vier thema's.

Het Kadaster is per 1 mei 1994 verzelfstandigd in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan. De missie van het Kadaster luidt als volgt:

'Het tegen zo laag mogelijke kosten dienen van de rechtszekerheid bij het maatschappelijk verkeer in vastgoed (inclusief schepen en luchtvaartuigen), het instandhouden en optimaliseren van geometrische basisbestanden en het bevorderen van een optimale informatievoorziening over dit alles aan de samenleving.'

De organisatie van het Kadaster bestaat anno 2004 uit 6 regio's, een concernstaf, Kadaster Landinrichting en de Topografische Dienst Kadaster. De jaarlijkse omzet bedraagt over 2003 € 190 mln; gewerkt wordt met 2.230 fte's.

10.1 1990-1994: Losmaken

Rond 1990 verkeert het Kadaster in een crisissituatie. De positie binnen het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is slecht, de besturing van de 'dienst' verloopt moeizaam, er is veel te weinig geld voor ambitieuze plannen en er is onhelderheid over de te volgen koers. Ten slotte is er ook nog sprake van een overschot aan personeel. Voor iedere organisatie zijn dit elk voor zich al lastige situaties, laat staan wanneer ze zich gezamenlijk voordoet. De lastige positie van het Kadaster is echter wel een goed startpunt voor een ontwikkeling van de 'emancipatie' van de uitvoering.

Voorafgaand aan de verzelfstandiging voert het Kadaster een ingrijpende saneringsoperatie uit. Er worden honderden arbeidsplaatsen geschrapt, de primaire processen worden doorgelicht, voor vele activiteiten in die processen worden normtijden ingevoerd en de eerste stappen worden gezet om te komen tot een bruikbare planning- en controlcyclus.

De verzelfstandiging is nooit het doel, maar altijd het middel geweest; een middel om het matig

tot slecht functionerende Kadaster om te vormen tot een goed lopende, klantgerichte, publieke organisatie. De belangrijkste redenen voor verzelfstandiging waren dan ook de scheiding tussen beleid en uitvoering en het doelmatiger functioneren.

Als in 1992 belangrijke stappen zijn gezet in de saneringsoperatie, wordt het verzelfstandigingsproces formeel gestart. In de Organisatiewet Kadaster zijn elementen te vinden, die direct aansluiten bij de vier besproken thema's. Zo is de relatie met de Minister van VROM in de wet sluitend geregeld in combinatie met een Raad van Toezicht (relatiemanagement). De wet bepaalt tevens de instelling van de Gebruikersraad (horizontalisering). De wet schrijft het baten-lastenstelsel voor en geeft ruimte voor een eigen personeelsbeleid (bedrijfsvoering). Alleen het cultuuraspect is niet rechtstreeks in de wet te vinden. Indirect speelt dit aspect echter wel degelijk een belangrijke rol bij de verzelfstandiging. Immers, een verandering in de besturing, invoering van een veel meer klantgerichte benadering en het baten-lastenstelsel werken alleen wanneer tegelijkertijd de cultuur in de organisatie wordt aangepakt. De eerste stappen daartoe worden in het verlengde van de sanering op praktische wijze vormgegeven. In cultuursessies 'ontdekt' het Kadastermanagement en de Kadastermedewerker welk gedrag tijdens en na de verzelfstandiging wordt verwacht. De tijdens de sanering geformuleerde missie wordt daarmee 'laag voor laag' geconcretiseerd.

In 1994 – het jaar van de verzelfstandiging – is het Kadaster financieel gesaneerd. Er is duidelijkheid ontstaan over de missie en de taken. De bestuurlijke positie is dankzij de Organisatiewet helder geformuleerd. Intern zijn er de nodige stappen gezet om te komen tot een heldere, in die tijd tamelijk decentrale, inrichting van de organisatie met een behoorlijk werkende planning- en controlcyclus. De eerste stappen in de gewenste cultuurverandering zijn gezet. Het Kadaster is op 1 mei 1994 klaar om een zelfstandige positie daadwerkelijk te gaan vormgeven.

10.2 1994-1997: De schouders er onder

Vanaf 1 mei 1994 staat het Kadaster op afstand van het ministerie. De oude relatie met het departement wordt verruild voor een nieuwe relatie waarin zelfstandigheid een plaats moet krijgen. Een belangrijk kenmerk in deze fase is dan ook het scheppen van afstand. Zo stelt het Kadaster zich op het standpunt dat niet de ambtelijke top maar de bewindspersoon zelf (in dit geval de Staatssecretaris van VROM) de gesprekspartner is voor de Raad van Bestuur. De ambtelijke top is niet langer de primaire gesprekspartner. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het niet langer aanwezig zijn van de bestuursvoorzitter bij het jaarlijkse uitje van directeuren-generaal, de Rijksherendag.

Op ambtelijk niveau heeft VROM een zgn. Interfacegroep opgericht. Met hen vindt op ambtelijk niveau contact plaats. De Interfacegroep is gepositioneerd bij de directie Financieel-economische zaken bij VROM en stuurt daarmee vooral op financieel-economische wijze. In het evaluatieonderzoek van 1998 (p.13) is deze keuze als volgt verwoord: *“Een praktische overweging om te kiezen voor een beleidsarme interface en de departementale sturing vooral te beperken tot de financieel-economische aspecten, was dat dit zou bijdragen aan het ‘op eigen benen staan’ van het Kadaster.”*

Dit leidt er toe dat de Interfacegroep geen deskundigheid bezit op het inhoudelijke taakgebied van het Kadaster, waardoor men minder 'elkaars taal spreekt'. Discussies gaan meer over bijvoorbeeld de wijze van kostendekkendheid, waarbij het Kadaster zich beroept op de eigen verantwoordelijkheid om die kostendekkendheid te bereiken. VROM moet zich vooral tot de hoofdlijnen beperken, maar vraagt toch om steeds meer informatie. Het Kadaster is hierin terughoudend en beoordeelt dergelijke verzoeken steeds aan de hand van de Organisatiewet. Het contact tussen de Raad van Bestuur van het Kadaster, de Raad van Toezicht en de bewindspersoon verloopt goed. Op dat niveau lijkt er meer begrip voor elkaars situatie, dan op ambtelijk niveau. Zo kan het gebeuren dat een poging van de Interfacegroep om informatie via een door de minister te ondertekenen brief te verkrijgen, door de minister wordt afgewezen (evaluatie-rapport p 27).

Eén van de kenmerken van de nieuwe verzelfstandigde organisatie is het creëren van horizontale relaties met de omgeving. Naast het al bestaande overleg met koepelorganisaties wordt de Gebruikersraad geïnstalleerd als nieuw instituut voor het overleg met klanten c.q. stakeholders. In de praktijk blijkt de Gebruikersraad een belangrijke actor in het nieuwe systeem van checks and balances als adviseur, partner en meedenker. Deze ontwikkeling is mogelijk doordat de verzelfstandigde organisatie zich niet slechts op de bewindspersoon hoeft te richten, maar vooral op de omgeving en daarmee op de klanten. Langzamerhand ontstaat daaruit de wens tot horizontalisering en klantgerichtheid.

Het zojuist verzelfstandigde Kadaster zet de eerder ingezette cultuurverandering stevig door. Het in juni 1994 gepresenteerde Intern Bedrijfsplan 1994/1995-1999 van het Kadaster opent als volgt:

“Vernieuwing van de interne bedrijfscultuur is noodzakelijk. Het gedrag van het management en de uitvoerende medewerkers dient aan te sluiten bij de geformuleerde doelstellingen van het bedrijf. Deze doelstellingen beogen een bedrijfscultuur die onder meer wordt getypeerd met de volgende gedragskenmerken:

- *een markt- en klantgerichte houding;*
- *resultaatgerichtheid;*
- *ondernemingszin;*
- *actief bijdragend aan de collectieve doelstellingen;*
- *het nastreven van kostenbeperking en efficiency bij de uitvoering van taken;*
- *zakelijke en redelijke prestatie-afspraken en elkaar aanspreken op resultaten.”*

De woordkeus maakt duidelijk dat radicaal afstand wordt genomen van de ambtelijke omgeving. Dit blijkt ook uit de nieuwe huisstijl die strikt wordt doorgevoerd, van gebouwen en brochures tot auto's en koffiekopjes, en daarmee een eigen identiteit en cultuur creëert. In het cultuurveranderingstraject speelt het management een centrale rol. Elke vestiging moet jaarlijks een cultuuractieplan opstellen met concrete doelen en daarover rapporteren. Met behulp van een uit het bedrijfsleven aangetrokken marketingmanager wordt een marketingbeleid ontwikkeld en worden nieuwe termen als accountmanagement en klanten-service geïntroduceerd.

De nieuwe zakelijkheid komt ook tot uiting in het uitvoeren van commerciële activiteiten. In 1996 wordt een BV opgericht, Kadata, die moet werken aan het commerciële gebruik van kadastrale informatie. Het betreft hier geaggregeerde informatie die aan ondernemingen wordt verstrekt.

Ter ondersteuning van de bedrijfsvoering wordt de bedrijfsbrede planning- en controlcyclus in deze periode verder ontwikkeld. De Kadastervestigingen worden omgedoopt in Resultaat-verantwoordelijke Eenheden (RVE'en) waarvoor de principes van integraal management gelden. Het management van de RVE draagt de verantwoordelijkheid voor het door haar beïnvloedbare deel van de resultaten. Als besturingsprincipe geldt 'decentraal, tenzij'; als iets in de RVE geregeld kan worden, hoeft de staf het niet te doen. Bij de bedrijfsvoering ligt sterk de nadruk op kostenbeperking en efficiency. Er wordt niet meer gestuurd op basis van vaste jaar-budgetten, maar op kostprijzen. De RVE is zelf verantwoordelijk voor het financieel opvangen van schommelingen in het werkaanbod.

Vanuit de verzelfstandigde positie ontstaat een sterke 'drive' om nieuwe plannen te ontwikkelen. De Organisatiewet schrijft voor dat het Kadaster een meerjarenbeleidsplan opstelt en de plannen voor de toekomst moeten dan ook expliciet gemaakt worden. Managers op sleutelposities in de concernstaf krijgen daar de nodige ruimte voor. Naast de eerder genoemde planning- en controlcyclus en marketingbeleid voert het Kadaster een eigen personeelsbeleid en onderhandelt de Raad van Bestuur rechtstreeks met de bonden over de arbeidsvoorwaarden. Omdat het Kadaster afhankelijk is van de conjunctuurbewegingen op de vastgoedmarkt is flexibiliteit van het personeelsbestand een belangrijk aspect van het personeelsbeleid.

Eén van de meest omvangrijke vernieuwingsplannen speelt zich af op het gebied van de herinrichting van de bedrijfsprocessen met behulp van ICT. Geheel in lijn met de heersende 'business process redesign' golf worden vergaande plannen ontwikkeld voor het stroomlijnen van de bedrijfsprocessen. Een volledige vernieuwing van de geautomatiseerde systemen is hiervoor noodzakelijk, met de nieuwste technieken zoals elektronisch aanleveren van akten, herkenningstechnologie en portable computers voor het werken in het terrein.

In de periode na de verzelfstandiging heeft het Kadaster de economische wind in de rug. Het werkaanbod van in te schrijven akten stijgt in de periode 1994 tot 1999 met gemiddeld 8% per jaar. Door de interne aandacht voor kostenbeheersing blijven de bedrijfslasten flink achter bij de stijgende omzet. Een reeks tariefdalings is het gevolg (zie tabel).

Tabel 10.1 Daling kadastrale tarieven 1995-1998

1 januari 1995	-/- 15%
1 augustus 1995	-/- 30%
1 september 1997	-/- 10%
1 oktober 1998	-/- 25%

In 1997 is afstand gecreëerd tussen het Kadaster en het ministerie van VROM. Daarnaast heeft het Kadaster stevig geïnvesteerd in ontwikkelingen zoals het vormgeven van overleg met gebruikers, instrumenten voor de bedrijfsvoering en de cultuurverandering. Hiermee is de basis gelegd voor ontwikkelingen die in de volgende fase tot uiting komen.

10.3 1997-2000: Kantelen

Een belangrijke mijlpaal voor het relatiemanagement is het evaluatieonderzoek naar de verzelfstandiging dat in 1997 wordt uitgevoerd en in 1998 gepubliceerd. Ook de discussies tussen VROM en Kadaster tijdens de totstandkoming van het onderzoek zorgen voor meer wederzijds begrip. Tevens speelt een wijziging in de personele bezetting van de Interfacegroep een rol.

Het evaluatierapport (p.22) concludeert dat de noodzaak aanwezig is voor een meer beleidsrijke relatie:

“Wat hierbij naar onze mening meespeelt, is dat de Interfacegroep, gezien de expliciet gemaakte keuzen voor de positionering en de invulling ervan, op bepaalde aspecten niet over een voldoende adequaat inhoudelijk referentiekader beschikt van waaruit de informatie van het Kadaster valt te beoordelen... Verder blijkt het Kadaster zich zeer terughoudend op te stellen als het gaat om het verstrekken van (extra) informatie die niet expliciet in het Informatie en Controle-profiel is benoemd.”

Als resultaat van deze constatering wordt het Informatie en Controle-profiel aangepast en wordt geïnvesteerd in een betere vertrouwensrelatie. De Interfacegroep gaat zich naast de financiële aspecten ook richten op meer beleidsmatige aspecten die voor het Kadaster van belang zijn.

De relatie wordt daarmee beleidsrijker, hoewel beperkt tot het beleid van het Kadaster zelf. Vanuit het totale VROM-beleid bekeken, is de relatie met het Kadaster niet beleidsintensief. Tevens leidt de evaluatie tot de conclusie dat het verstrekken van geaggregeerde kadastrale gegevens, waarvoor Kadaster BV is opgericht, onderdeel uitmaakt van de publieke taak van het Kadaster om informatie te verstrekken. In 1999 komen de activiteiten van de BV weer terug naar de ‘moederorganisatie’ Kadaster.

De discussie over marktactiviteiten, financiële incidenten bij andere organisaties en de politieke discussie over zbo's leidt vanaf 1998 tot een discussie over een Kaderwet zbo die in 2000 naar de Tweede Kamer wordt verzonden. Het Kadaster en andere grote zbo's voelen zich tekortgedaan doordat de discussie zich vrij eenzijdig richt op de zogenaamde ‘wildgroei’ van zbo's en de bepalingen in de Kaderwet zich vooral richten op de ministeriële verantwoordelijkheid. Het Kadaster realiseert zich dat de politieke discussie geen aandacht heeft voor de klantgerichtheid van het Kadaster. Tegelijkertijd blijkt uit de evaluatie van de verzelfstandiging dat juist dat aspect heeft bijgedragen aan het succes van het Kadaster (efficiënte bedrijfsvoering, betere dienstverlening en lagere tarieven).

Dit alles is in de loop van 2000 reden om, samen met IB-Groep, SBB, RDW en COA, het *Handvest Publieke Verantwoording* op te stellen waarin men aangeeft zich vooral ook horizontaal richting de omgeving te willen verantwoorden. In feite spreken de zbo's zich uit om zich verder die kant op te ontwikkelen en in dat proces van zichzelf en elkaar te willen leren

door middel van visitatieonderzoeken. Een speciaal ingesteld Visitatiecollege voert de onderzoeken uit.

De ontwikkelingen in het relatiemanagement en horizontalisering worden versterkt door de ontwikkelingen in de interne organisatie. Het in 1995 ingezette proces voor vernieuwing van de bedrijfsprocessen en IT-systemen leidt al vrij snel tot nieuwe inzichten in de organisatie-structuur en interne besturing. Het Intern Bedrijfsplan 1998-2002 formuleert dit als volgt: *“In de voorliggende periode verandert de organisatie van het Kadaster, onder meer door de steeds grotere inzet van informatietechnologie... De productie-eenheden vertonen voor wat betreft de hoofdlijnen... geen verschillen.”* Het Kadaster besluit de organisatie te kantelen. In de vestigingen worden de frontoffice- en backofficetaken gescheiden. De backoffice wordt gevormd door productieteams, waarin juridisch-registratieve en landmeetkundige medewerkers samenwerken. Hiermee wordt geanticipeerd op de komende integratie van deze bedrijfsprocessen. In de frontoffice wordt een klantenservice ingericht en worden accountmanagers benoemd die zich richten op de grotere professionele klanten. De vijftien vestigingen worden geclusterd in zes regio's, elk onder leiding van een directeur. Een deels nieuwe lichte management komt daarmee aan het roer van de productie-organisatie. Per 1 januari 1999 worden daarnaast de landinrichtingsactiviteiten 'ontvlochten' en in een zelfstandige directie Landinrichting ondergebracht. Zo wordt een eerste stap gezet vanuit de sterk decentraal gebaseerde besturingsvisie uit de jaren voor de verzelfstandiging, naar een meer centrale besturing van de bedrijfsprocessen.

Het personeelsbeleid en het kwaliteitsbeleid beginnen volwassen te worden. Het kwaliteitsbeleid richt zich in deze fase op een goede uniforme uitvoering van de processen in de verschillende regio's. Daarbij dringt het besef door dat na de grote aandacht voor kostenbeheersing in de voorgaande jaren een inhaalslag op het gebied van kwaliteit nodig is. Extra controles in het proces en een systeem van kwaliteitsmetingen worden ingevoerd. Een extra impuls hiervoor geeft een artikel in de landelijke pers over fouten bij het Kadaster, waarover ook kamervragen worden gesteld. De beantwoording van de minister geeft aan hoe op dat moment de sturingsrelatie wordt beleefd: *“De Raad van Bestuur houdt mij regelmatig op de hoogte van de hoofdlijnen van het kwaliteitsbeleid. Ik neem daarbij niet in detail kennis van de rapporten die het Kadaster in het kader van zijn verantwoordelijkheid en zorg voor de handhaving van een goed bedrijfsvoeringsproces opstelt”* (nr. 1585, 1999-2000).

In het personeelsbeleid komt de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker centraal te staan. Het cultuurveranderingstraject wordt voortgezet in een personeelsbeleid waarbij gestuurd wordt op competentie-ontwikkeling van medewerkers en management. In de overgang naar de nieuwe organisatiestructuur worden medewerkers nadrukkelijk beoordeeld op hun geschiktheid voor de nieuw beschreven functies. Het aloude principe van anciënniteit heeft afgedaan.

Inmiddels vertoont de maakbaarheid van de organisatie de nodige haarscheuren. Tegenvallers treden op bij de mogelijkheden van de gewenste IT-vernieuwing. Zo blijkt herkenningstechnologie niet de verwachte voordelen te kunnen bieden. Ook de complexiteit van het hele traject en de daarmee gemoeide kosten vallen tegen. In 1998 wordt besloten de

vernieuwing te temporiseren en vooralsnog te concentreren op de 'voorkant' van de automatisering: het elektronisch aanleveren van akten en het verbeteren van het Kadasternetwerk en de informatieproducten. Tevens wordt met een reorganisatie van de concernstaf de sturing op de ICT verbeterd. De ICT-activiteiten komen voortaan in één bestuurlijke portefeuille.

In 2000 is de relatie tussen Interfacegroep en Kadaster verbreed met meer inhoudelijke aspecten. Met de publicatie van het *Handvest Publieke Verantwoording* is de horizontalisering duidelijk neergezet. Ook binnen de organisatie is de kanteling naar klantgerichtheid verder doorgevoerd, en is de focus verschoven van efficiency naar kwaliteit. Daarbij is op de cultuur-aspecten (houding en gedrag) de verantwoordelijkheid bij de individuele medewerkers gelegd.

10.4 2000-2004: Stabiliseren

De relatie tussen het Kadaster en VROM maakt een verdere ontwikkeling door wanneer meer aandacht ontstaat bij VROM voor de rol van de minister als coördinerend bewindspersoon voor geo-informatie. VROM kiest een duidelijkere positie als beleidsmaker, bijvoorbeeld op het gebied van authentieke registraties. Onder een authentieke registratie wordt een door de overheid officieel als zodanig aangewezen registratie van gegevens verstaan, die in hun soort de enige grondslag vormen voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Het Kadaster denkt en werkt actief mee met VROM om de kadastrale registratie en het Geografisch Kernbestand (van voorheen de Topografische Dienst Nederland) authentieke registraties te maken. Bijvoorbeeld het Basisbedrijvenregister bestaat sinds begin 2004 als kandidaat-authentieke registratie.

De communicatie tussen departement en Kadaster kenmerkt zich nu door gelijkwaardigheid en respect voor elkaars standpunten. Er is van de kant van VROM meer duidelijkheid over de wijze van toezicht houden. Diverse onderzoeken naar het toezicht van departementen leiden tot de wens dat elk departement over een eigen toezichtsvisie beschikt en ook bewust nadenkt over het toezicht op op afstand geplaatste organisaties. VROM ontwikkelt hiervoor een toezichtsvisie die mede is gebaseerd op het toezichtsarrangement Kadaster dat sinds begin 2001 geldt. Wel zijn er discussies over bijvoorbeeld de voortgang van wetgevingstrajecten. Het elektronisch aanleveren van akten aan het Kadaster is technisch reeds mogelijk, maar de benodigde wetswijziging is (nog steeds) niet doorgevoerd, ondanks diverse pogingen van de kant van zowel de Interfacegroep als het Kadaster om intern het proces vlot te trekken. Ook de Gebruikersraad dringt er bij de Minister van VROM op aan het wetgevingstraject te bespoedigen.

Het *Handvest Publieke Verantwoording* leidt tot wisselende reacties. In eerste instantie wordt er vanuit Den Haag afhoudend gereageerd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken op kamervragen over het Handvest: *"Indien het Handvest Publieke Verantwoording... de suggestie oproept dat door zelfstandige bestuursorganen nieuwe technieken en mechanismen om publiekelijke verantwoording af te leggen over hun handelen, gedeeltelijk in de plaats zijn getreden of in de plaats moeten treden van de verantwoording die een Minister tegenover de Staten-Generaal aflegt, is dat onjuist."*

Na een eerste afwachtende houding komt er meer interesse voor het Handvest en de waarde van de reeds uitgevoerde onderzoeken. Het ministerie van Binnenlandse Zaken toont belangstelling voor het initiatief en meer organisaties worden lid van de Handvestgroep. In het kader van het Handvest is in 2002 een visitatieonderzoek uitgevoerd bij het Kadaster. Belangrijke constatering daarin zijn: *“Het Visitatiecollege toont bewondering voor hetgeen in het afgelopen decennium door het Kadaster aan veranderingen tot stand is gebracht. Er is sprake van gestage voortgang. Op het punt van zorgvuldigheid, kostenbeheersing, gedegenheid en betrouwbaarheid is het Kadaster een voorbeeldige organisatie.”* Leerpunten noemt het rapport ook. Het gaat om het integriteitsbeleid, de lange-termijnvisie van het Kadaster, de behoedzame ICT-strategie zoals bijvoorbeeld de Internetstrategie en de verhouding tussen het hoofdkantoor en de regiodirecties.

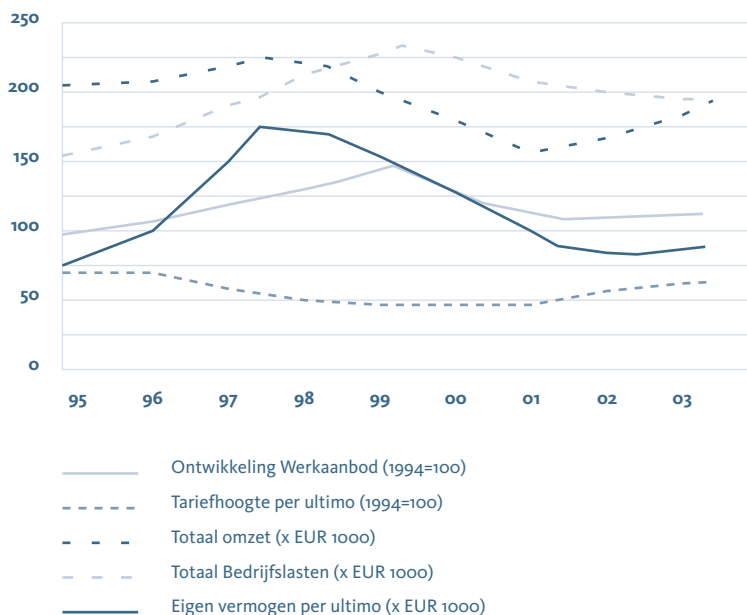
In 2002 bereikt het Kadaster een mijlpaal in het kwaliteitsbeleid door het behalen van een ISO-certificaat. Deze certificering brengt met zich mee dat steeds sterker gestuurd wordt op wat de klant belangrijk vindt. Naast kwaliteit in termen van juistheid van de gegevens, krijgen de klachtafhandeling en de levertijden van informatie de nodige aandacht. Kwaliteitsbeleid, marketingbeleid en horizontale verantwoording sluiten steeds beter op elkaar aan. Het driejaarlijks uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoek en externe benchmarks spelen een belangrijke rol in het verbeterproces.

Het visitatiecollege publieke verantwoording stelt in 2002 kritische kanttekeningen bij de aandacht die aan kwaliteitsaspecten besteed wordt: *“het College [raadt] het Kadaster aan om niet overmatig veel energie in kwaliteitszorg te steken, omdat het marginale nut van die inspanning afneemt”*. Na het behalen van het ISO-certificaat wordt kwaliteitszorg steeds meer een normaal onderdeel van de bedrijfsvoering. Gedreven door de intenties van het Handvest om ook naar buiten toe duidelijk te zijn over de kwaliteit publiceert het Kadaster begin 2004 een kwaliteits-handvest, waarin de kwaliteitsnormen voor de producten en diensten expliciet worden gemaakt.

Intussen heeft de – hoewel getemporeerde – vernieuwing van geautomatiseerde systemen een doorstart gemaakt. In 2001 wordt Kadaster-on-line geïntroduceerd als vervanger van het tien jaar oude Kadasternetwerk. Kadaster-on-line is de basis voor steeds verdere uitbreiding van kadastrale informatievoorziening via Internet. In 2002 wordt een strategie gepresenteerd voor de geleidelijke vernieuwing van de geautomatiseerde kadastrale registratie. De verwachte doorlooptijd voor het geheel is zeker tien jaar. In deze periode moeten nieuwe en oude systemen gedeeltelijk naast elkaar draaien en op elkaar afgestemd worden. Een majeure operatie, waarbij lering getrokken is uit het overmoedige programma van de eerste jaren na de verzelfstandiging.

Vanaf het jaar 2000 stabiliseert de cultuurverandering zich. Het personeelsbeleid krijgt een voorlopig sluitstuk met een personeelsmanagementcyclus gekoppeld aan een systeem van resultaatafhankelijke beloning. Medewerkers worden behalve op hun productieresultaten ook beoordeeld op de ontwikkeling van hun persoonlijke competenties. In de gewenste competentieprofielen spelen cultuuraspecten een belangrijke rol. Op deze manier wordt de

cultuurontwikkeling gekoppeld aan de eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers. De interne bedrijfsvoering lijkt daarmee 'uitontwikkeld' te zijn. De vraag 'kan de organisatie nog meer aan?' wordt gehoord. Het Kadaster vindt een pas op de plaats noodzakelijk en besluit geen nieuwe elementen in de bedrijfsvoering te introduceren maar vooralsnog de bestaande instrumenten uit te voeren en te verbeteren.



Figuur 10.2 Kerncijfers Kadaster 1993-2003

De vastgoedmarkt, die eind jaren negentig geen grenzen leek te kennen, is vanaf het jaar 2000 op zijn retour. Het werkaanbod van akten ligt in 2000 20% lager dan in 1999. Omdat de laatste tariefverlaging bedoeld was om het eigen vermogen versneld af te bouwen, draait het Kadaster al vanaf 1998 'in de rode cijfers'. De ontwikkelingen worden nauwlettend in de gaten gehouden om te voorkomen dat de kostendekkendheid te veel onder druk komt te staan. Zo wordt in 2000 een aantal slecht weer scenario's ontwikkeld, die maatregelen aangeven om een grote daling van het werkaanbod het hoofd te kunnen bieden. Die grote daling blijft echter uit. De vastgoedmarkt lijkt zich te stabiliseren, mede geholpen door de lage rentestand. Als in 2002 de afgesproken bodem van het vermogen in zicht komt, wordt de tekortschietende kostendekkendheid rechtgezet met een tariefstijging van gemiddeld 20%. Het Kadaster lijkt hiermee voorlopig kostendekkend te kunnen opereren, al zullen regelmatig inflatoire aanpassingen van de tarieven noodzakelijk zijn.

10.5 Conclusie en vooruitblik

De jaren sinds de verzelfstandiging kunnen worden gekenschetst door een zoeken naar evenwicht in de vier beschreven thema's. Evenwicht tussen zelfstandigheid en ministeriële verantwoordelijkheid, tussen opdrachtgever en omgeving, tussen kosten en kwaliteit, tussen verandering en stabiliteit. In een bewegende omgeving blijft het zoeken naar het juiste evenwicht. Blijven investeren in de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen is de enige mogelijkheid om als publieke organisatie in evenwicht te blijven. Door goed te opereren richting klant en geen uitglijders te maken in de bedrijfsvoering kan het Kadaster ook in de relatie met het ministerie een zelfstandige positie handhaven. Het feit dat het Kadaster kostendekkend moet opereren in een niet te beïnvloeden vastgoedmarkt biedt de nodige prikkels om de bedrijfsvoering scherp te houden. Het evenwicht tussen kwaliteit en kosten blijft daarbij een aandachtspunt.

Ondertussen bevindt het Kadaster zich in een fase waarin de zaken op orde zijn, maar ook verder wordt gekeken naar toekomstige ontwikkelingen. Het samengaan met de Topografische Dienst in 2004 is in dit opzicht een goede testcase. Met het ministerie van Defensie wordt een nieuwe speler in het veld van relatiemanagement en horizontalisering ingebracht. Daarbij zal het inbedden van de topografie-poot in de bedrijfscultuur en de interne bedrijfsvoering de nodige aandacht vergen en deze thema's binnen de bestaande Kadasterorganisatie ook niet ongemoeid laten. Dit nog afgezien van een daadwerkelijke integratie van producten en processen in de toekomst.

⌘ Referenties

Berenschot/Bestad. (1998).

*Eindrapport Evaluatie verzelfstandiging
Kadaster.*

Handvestgroep Publiek Verantwoorden. (2002).

Verslag van de visitatie van het Kadaster.

Kadaster. (1994).

Intern Bedrijfsplan 1994/1995-1999.

Kadaster. (1997).

Intern Bedrijfsplan 1998-2002.

Tweede Kamer.

*Vragen van het lid Te Veldhuis (VVD) aan de
Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties over zelfstandige
bestuursorganen.
nr. 361, vergaderjaar 2000-2001.*

Tweede Kamer.

*Vragen van het lid Ravestein (D66) aan de
Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over
fouten bij het kadaster.
nr. 1585, vergaderjaar 1999-2000.*

11 Governance van uitvoeringsorganisaties:

Sandra van Thiel

overzicht en conclusies

Alhoewel semi-zelfstandige uitvoeringsorganisaties altijd deel hebben uitgemaakt van de Nederlandse publieke sector, is de aandacht voor hun functioneren en aansturing recent sterk toegenomen. Hiervoor zijn twee belangrijke oorzaken aan te geven.

Ten eerste is het aantal en soort uitvoeringsorganisaties in de jaren tachtig en negentig van de afgelopen eeuw sterk gestegen. Hierdoor dreigen we niet alleen het overzicht kwijt te raken – zoals de verschillen tussen de inventarisaties door wetenschappers, ministeries en de Algemene Rekenkamer al laten zien – maar moet er ook steeds meer worden geïnvesteerd in het toezicht op en de aansturing van deze organisaties. De vraag die momenteel actueel is hoe deze investeringen zo efficiënt mogelijk kunnen worden gedaan en tegelijkertijd zo optimaal mogelijke vormen van toezicht en aansturing kunnen worden ontwikkeld. De zoektocht naar nieuwe rolverdelingen en sturingsinstrumenten is dan ook in volle gang (zie Van Thiel, 2003, voor een overzicht).

De tweede oorzaak van de toegenomen aandacht voor de *governance* van uitvoeringsorganisaties is de politieke discussie die midden jaren negentig is ontstaan over verzelfstandigde organisaties. De toon van deze discussie is vaak negatief; er is veel aandacht voor incidenten en het ‘falen’ van de uitvoering van beleid. Dit leidt overwegend tot een verticale reflex (vgl. Noordegraaf, 2000); ministeries en parlement formuleren maatregelen om hun controle op uitvoeringsorganisaties te vergroten.¹

Uitvoeringsorganisaties die net gewend zijn geraakt aan meer zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid verzetten zich tegen deze beweging. Daarbij wijzen ze niet alleen op hun recht op autonomie, maar ook op het belang van verantwoording aan of controle door andere stakeholders. Om de politieke discussie niet te laten escaleren, is het noodzakelijk dat er wederzijds meer begrip komt voor elkaars standpunt.

De bijdragen aan deze bundel zijn een weerspiegeling van deze ontwikkelingen. Zo laten Roel In 't Veld en Jan van der Werf in respectievelijk hoofdstuk 2 en 6 zien hoe ministeries en uitvoeringsorganisaties zoeken naar nieuwe manieren om hun relatie(s) vorm te geven, terwijl Nico Mol en Fina Hilverts (in hoofdstuk 5 en 9) de herinrichting van de bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties bespreken die nodig is om afgesproken prestaties te kunnen leveren. Beide thema's hebben direct betrekking op de wijze waarop ministeries en uitvoeringsorganisaties proberen om de (wederzijdse) aansturing opnieuw vorm te geven. In de bijdragen over cultuurverandering (Jan de Koning in hoofdstuk 4, Jan Veenstra en Kees Vriesman in hoofdstuk 8) en horizontale verantwoording (Roy Lantain in hoofdstuk 7, Thomas Schillemans en Mark Bovens in hoofdstuk 3) wordt van binnenuit beschreven hoe de zelfstandigheid van uitvoeringsorganisaties hun functioneren en opvattingen beïnvloedt. Dick Eertink en Mirjam Deelen laten in hun beschrijving van de ontwikkeling van het Kadaster als zelfstandig

1 En dat terwijl de Algemene Rekenkamer (2003) concludeerde dat veel fouten in de uitvoering eerder te wijten zijn aan het beleid en de beleidsmakers.

bestuursorgaan (hoofdstuk 10) ten slotte zien dat, en hoe, al deze thema's met elkaar samenhangen.

In dit laatste hoofdstuk zal ik mij ook richten op de samenhang tussen de thema's. Dit doe ik door een vijftal spanningen te benoemen in de governance van uitvoeringsorganisaties. Deze spanningen doorsnijden de vier thema's die in dit boek centraal staan. Alhoewel het begrip 'spanning' vaak een negatieve connotatie heeft, wil ik benadrukken dat dat niet altijd het geval hoeft te zijn. Een spannende relatie kan immers ook heel interessant zijn! En sommige spanningen zullen waarschijnlijk nooit helemaal ongedaan kunnen worden gemaakt. Er zijn dan ook geen kant-en-klare oplossingen te geven, maar wel oplossingsrichtingen om de *governance* van uitvoeringsorganisaties goed vorm te geven.

11.1 Nevenschikking en hiërarchie

De relatie tussen een moederdepartement en een uitvoeringsorganisatie wordt gekenmerkt door afhankelijkheid en zelfstandigheid. Deze paradoxale situatie geldt voor beide partijen. Zo is het ministerie enerzijds de eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder van een uitvoeringsorganisatie, maar anderzijds is het afhankelijk van de uitvoeringsorganisatie vanwege diens kennis en prestaties. De uitvoeringsorganisatie is afhankelijk van het moederdepartement voor haar voortbestaan doordat de hoofdtaak en de financiering van de organisatie worden bepaald door het ministerie, maar wordt aan de andere kant geacht om deze taak op een onafhankelijke en bedrijfsmatig verantwoorde manier uit te voeren ('de eigen broek ophouden'). Uitvoeringsorganisaties werken dus zowel in opdracht van een departement, als samen met dat departement aan de uitvoering van beleid (vgl. hoofdstuk 2).

Veel van de terminologie die wordt gebruikt om de rolverdeling tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties te duiden, wekt de indruk van een nevenschikte relatie; contract, afspraken, convenant, onderhandelen, enzovoorts. Maar er is ook een hiërarchische relatie, die eenzijdig en top-down wordt bepaald. Een extra spanningsbron in dit verband is dat het gedrag van het moederdepartement niet altijd eenduidig is. Zowel bij de onderhandelingen met als bij de aansturing van uitvoeringsorganisaties zijn diverse directies betrokken, soms zelfs van meerdere ministeries. Het gaat dan om beleids-, financiële en toezichtsdirecties. Elke directie heeft zijn eigen belangen en wensen aangaande de uitvoeringsorganisatie in kwestie. Dit leidt tot verschillende of zelfs tegenstrijdige eisen en afspraken. Om deze 'meerkoppigheid' te verminderen, gaan steeds meer ministeries over tot het instellen van *interface*-units, die de contacten tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie moeten kanaliseren en sturen.

Hierin wordt het voorbeeld gevolgd van de directie Relatiebeheer Zelfstandige Organen (RZO) van het ministerie van OCenW, dat is beschreven in hoofdstuk 6.²

Het vinden van de juiste (organisatorische) vorm voor het inrichten van de interface blijkt geen gemakkelijke kwestie, zo leren ook de ervaringen van het Kadaster (zie hoofdstuk 10).

Het ministerie van VROM had aanvankelijk een eenheid binnen de financiële directie aangewezen als contacteenheid voor het Kadaster, maar toen bleek dat er behoefte was aan meer beleidsinhoudelijke contacten, is voor een andere invulling gekozen die nu ook voor andere uitvoeringsorganisaties wordt ingezet. Ook bij andere ministeries wordt geëxperimenteerd met

2 Overigens zal RZO naar verwachting worden opgeheven (zie hoofdstuk 6).

verschillende modellen, maar er is nog weinig duidelijkheid over de verschillende voor- en nadelen, en de effectiviteit van interfaces.

Om op een goede wijze om te kunnen gaan met de inherente spanningen in de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties is het van belang dat er meer inzicht komt in de mogelijke modellen voor de inrichting van de relatie(s) en de werkzaamheid daarvan.

Uitwisseling van ervaringen tussen ministeries gebeurt nog veel te weinig.

Daarbij zal ook aandacht moeten worden besteed aan de competenties van relatiemanagers.

Het verhaal van RZO en het Kadaster laat zien dat de relatie in de loop van de tijd kan veranderen, zowel van inhoud als qua karakter. Het opbouwen van een volwassen relatie, die niet geregeerd wordt door incidenten, vergt veel van de organisaties maar ook van de personen die de interface-functie uitoefenen (Van Twist & Plug, 1998).

11.2 Beleid en uitvoering

De taakverdeling tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisatie lijkt simpel: de eerstgenoemde ontwerpt het beleid, de laatstgenoemde voert dat uit. Het voordeel van het scheiden van deze twee activiteiten wordt gezocht in een onpartijdige en deskundige uitvoering op afstand van de (bemoeizuchtige) politiek (vgl. Frissen, 1992; Kickert, 1998). Maar in de praktijk blijkt dit model lang niet altijd te werken. Hiervoor zijn verschillende verklaringen.

Allereerst is het moeilijk om precies te bepalen waar het ontwerpen van beleid eindigt en de uitvoering begint. Het voorbeeld van Staatsbosbeheer (hoofdstuk 8) laat zien dat het de uitvoeringsorganisatie is die meestal als eerste en rechtstreeks van klanten hoort in welke mate bepaald beleid aansluit bij hun wensen. Ook de nieuwe vormen van horizontale verantwoording zoals het klantenpanel (vgl. hoofdstuk 3) leveren input voor nieuw beleid of verbetering van bestaand beleid. Maar dan moet die informatie wel terecht komen bij de beleidsmakers! In plaats van een strikte scheiding moet er daarom een continue dialoog zijn.

Dit verklaart waarom er – vaak achteraf, bijvoorbeeld na een verzelfstandiging – reparaties plaatsvinden die de negatieve effecten van de scheiding van beleid en uitvoering moeten verzachten. De eerdergenoemde *interfaces* zijn hier een voorbeeld van, maar ook de zogenaamde uitvoeringstoets wordt steeds meer ingezet als sturingsinstrument tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. Zo'n toets houdt in dat een uitvoeringsorganisatie, ex ante of ex post, een voorgenomen beleidsmaatregel toetst op haalbaarheid, kosten en effectiviteit. Dit instrument beoogt primair bij te dragen aan een verbetering van het ontwerpen van beleid, maar kan ook consequenties hebben voor de relatie tussen beleidsmakers en –uitvoerders. Zo maken sommige uitvoeringsorganisaties de uitkomsten van hun toetsen openbaar (zie bijvoorbeeld de website van het College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen). Op die manier gaat hun invloed veel verder dan alleen het uitvoeren van beleid en is er niet echt meer sprake van een scheiding tussen beleid en uitvoering.

Een tweede verklaring waarom een strikte scheiding tussen beleid en uitvoering in de praktijk niet gerealiseerd kan worden, heeft te maken met de constatering dat politici en de ambtelijke leiding van het moederministerie zich vaak niet lijken te kunnen beperken tot sturing op

hoofdpijnen, terwijl dat wel is afgesproken. Kamervragen over individuele voorvallen, verzoeken om gedetailleerde beheersmatige informatie (bijvoorbeeld ziekteverzuim of salarissen), verzoeken tot het terugdraaien van besluiten door uitvoeringsorganisaties (bijvoorbeeld tariefswijzigingen) en veranderingen in de randvoorwaarden waaronder uitvoeringsorganisaties moeten werken (bijvoorbeeld door bezuinigingen). Het zijn allemaal voorbeelden van manieren waarop de politiek en ambtelijke top zich blijven bemoeien met de werkzaamheden van uitvoeringsorganisaties. Het voorbeeld van de Dienst Bestuurszaken, zoals beschreven in hoofdstuk 9, die tot twee maal toe niet in aanmerking bleek te komen voor de agentschap-status, toont hoe groot de invloed van de politieke besluitvormers kan zijn op uitvoeringsorganisaties.

Alhoewel het scheiden van beleid en uitvoering een belangrijk motief is voor het instellen van uitvoeringsorganisaties, lijkt het niet waarschijnlijk dat een dergelijke scheiding volledig gerealiseerd kan worden. Beleidsmakers zullen zich blijven bemoeien met de uitvoering, en uitvoerders zullen blijven proberen nieuw beleid mede te bepalen. Dit is ook logisch wanneer we beseffen dat beleid een cyclisch proces is, dat feedback nodig heeft om tot het beste resultaat te komen. De spanning tussen beleid en uitvoering zal dan ook blijven bestaan. De opkomst van instrumenten zoals de uitvoeringstoets bevestigt de noodzakelijke link tussen de makers en uitvoerders van beleid.

11.3 Horizontale en verticale verantwoording

Tot nu toe heb ik vooral spanningen in de *governance* van uitvoeringsorganisaties besproken die betrekking hebben op de relatie met het moederdepartement. Maar er zijn nog tal van andere stakeholders. Soms zijn dat organisaties waarmee een hiërarchische relatie wordt onderhouden, zoals inspecties, rekenkamers en andere toezichthouders, en soms horizontale stakeholders, zoals opdrachtgevers, concurrenten, partners en klanten.

Met al deze stakeholders worden verschillende relaties onderhouden; sommigen zijn opdrachtgever, sommigen zijn afnemers van diensten of producten, anderen controleren de kwaliteit of doelmatigheid van prestaties. Als zodanig kan elke stakeholder op zijn eigen manier invloed uitoefenen op de uitvoeringsorganisatie, en omgekeerd zal de uitvoeringsorganisatie aan elke stakeholder op een andere manier verantwoording afleggen. Hoofdstuk 3 geeft diverse voorbeelden, waarvan sommigen ook in andere hoofdstukken zijn genoemd zoals het *Handvest Publieke Verantwoording*, de klantenpanels (zie bijvoorbeeld Staatsbosbeheer in hoofdstuk 8), de raad van toezicht, de benchmark rapportages en het kwaliteitshandvest (allemaal beschreven voor de IB-Groep in hoofdstuk 6). Terecht wordt in hoofdstuk 3 echter opgemerkt dat niet al deze vormen ook echt horizontale vormen zijn en/of voorbeelden van verantwoording, maar het is duidelijk dat uitvoeringsorganisaties op tal van manieren actief zijn in het verzamelen en publiceren van informatie over hun prestaties, ofwel om hiervan te leren en te verbeteren, dan wel om zich te verantwoorden en te legitimeren. De opkomst van deze nieuwe verantwoordingsarrangementen is een uiting van de verantwoordingsdrang die steeds meer uitvoeringsorganisaties voelen.³ De casus van het

3 De termen verantwoordingsdrang en –dwang zijn ontleend aan een seminar van de Nederlandse School voor het Politieleiderschap over de prestatie-afspraken die met regionale korpsen zijn gemaakt, voorjaar 2003.

stakeholder-management door een ziekenhuis in hoofdstuk 7 is hier een zeer treffend voorbeeld van. Deze drang staat weliswaar niet haaks op de verantwoordingsdwang die aan uitvoeringsorganisaties is opgelegd door of via het moederdepartement, maar kan er wel mee op gespannen voet staan. Daarbij worden onder verticale verantwoording ('dwang') al die arrangementen verstaan waarbij uitvoeringsorganisaties verantwoordig afleggen over de besteding van publieke middelen c.q. de uitvoering van hun wettelijke taken aan de minister, die op zijn/haar beurt weer verantwoording aflegt aan het parlement. Deze werkwijze past in de traditionele opvatting over de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij de minister eindverantwoordelijke blijft voor de uitvoering van beleid (vgl. hoofdstuk 3).

De spanning zit in het feit dat deze verticale verantwoording niet meer de enige vorm is, en misschien ook niet langer de meest belangrijke. Dit is niet alleen het resultaat van het toenemend gebruik van semi-zelfstandige uitvoeringsorganisaties, maar ook een oorzaak. Immers, een belangrijk motief voor de instelling van uitvoeringsorganisaties betrof een verwachte verbetering van het functioneren en de doelmatigheid door middel van directe verantwoording aan 'de markt'. Dat wil zeggen, opdrachtgevers en afnemers kunnen de kwaliteit en doelmatigheid van diensten en producten beter, want directer, beoordelen en uitvoeringsorganisaties terechtwijzen wanneer deze onvoldoende blijkt. Naast de indirecte verantwoording aan burgers en klanten via de (om)weg van de ministeriële verantwoordelijkheid is de directe verantwoording aan 'de markt' dus bewust gecreëerd door het (toenemend) gebruik van uitvoeringsorganisaties.

Op dit moment bestaan beide vormen van verantwoording naast elkaar en dat zal naar verwachting voorlopig ook wel zo blijven. Hiervoor zijn tenminste drie redenen te geven. Allereerst is de werking van diverse nieuwe verantwoordingsarrangementen nog niet optimaal. Dit is aangetoond in hoofdstuk 3. Veel horizontale stakeholders ontberen het recht om een oordeel te geven dan wel een sanctie op te leggen bij disfunctioneren. Dit komt mede doordat diverse van de genoemde arrangementen helemaal niet bedoeld zijn als verantwoordings-instrument, maar eerder als manier om de organisatie te verbeteren (bijvoorbeeld kwaliteitsborging) of te leren van anderen (bijvoorbeeld benchmark).

Dit hangt nauw samen met de tweede reden. Het beoordelen van kwaliteit en doelmatigheid wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een referentiekader; er zijn geen echte concurrenten of realistische alternatieven omdat de meeste uitvoeringsorganisaties vaak monopolisten zijn. Neem bijvoorbeeld de politiekorpsen; een inwoner kan alleen 'klant' worden van een ander korps door te verhuizen naar een andere regio. Horizontale verantwoording lost deze problemen niet op, en daarom blijft verticale verantwoording bijvoorbeeld door middel van marktmeesters (zoals de NMA) of toezichthouders (zoals de DTE) noodzakelijk.

Zolang de principes van onze democratische rechtsstaat en ministeriële verantwoordelijkheid onverkort geldig blijven – en dit is de derde reden – blijven horizontale en verticale verantwoordingsarrangementen dus naast elkaar bestaan. Voordeel daarvan is dat ze elkaars zwakke punten kunnen compenseren, maar het leidt wel tot hoge monitoringskosten. Deze meerkosten moeten ook echt tot meerwaarde leiden om het voortbestaan van de verschillende vormen van verantwoording naast elkaar te rechtvaardigen, aldus de auteurs van

hoofdstuk 3. Zij waarschuwen er bovendien voor dat de zwaarte van een verantwoordingsarrangement tegenstrijdige effecten kan hebben op de kwaliteit van de informatieuitwisseling. Een bescheiden inzet door uitvoeringsorganisaties ligt daarom vooralsnog voor de hand. Maar ook aan de kant van de verticale toezichthouders, inclusief moederdepartement, past enige terughoudendheid wat betreft de eisen aan de verantwoording door uitvoeringsorganisaties. Zo maken zij nog maar weinig efficiënt gebruik van de informatie die uitvoeringsorganisaties zelf verzamelen en publiceren; de kruisbestuiving blijft beperkt tot enkele voorbeelden (vgl. Algemene Rekenkamer, 2004). Volgens Bekkers, Homburg en Ringeling (2002) liggen hier echter wel kansen voor effectief toezicht. Zij beschrijven een netwerkende toezichthouder die informatie uit verschillende bronnen en van verschillende stakeholders gebruikt om uitvoeringsorganisaties te controleren en te stimuleren tot het leveren van producten en diensten van goede kwaliteit en doelmatigheid. Verticaal toezicht leidt alleen dan tot ingrijpen, als horizontale verantwoordingsarrangementen tot onvoldoende correctie leiden. Zo ver is het nu nog niet.

11.4 Hybriditeit: taak- en marktoriëntatie

Uitvoeringsorganisaties zijn hybride organisaties (zie hoofdstuk 2). Dit heeft zowel betrekking op hun ontstaanswijze als op hun functioneren. In hoofdstuk 1 werd al vermeld dat sommige uitvoeringsorganisaties zijn ontstaan door ontvlechting of afscheiding van ministeriële onderdelen, terwijl andere organisaties reeds bestonden als private organisatie voordat zij werden belast met een bepaalde wettelijke taak. Uitvoeringsorganisaties voeren hun taak dus uit in naam van een overheid, waar ze zelf formeel geen deel (meer) van uit maken. Dit leidt tot tegenstrijdige waardepatronen en impulsen binnen uitvoeringsorganisaties (zie ook de paragraaf 11.5 over bedrijfsvoering) en tussen deze organisaties en andere.

Daar waar overheidsorganisaties meestal gekenmerkt worden door een taakoriëntatie, wordt van uitvoeringsorganisaties verwacht dat ze zich meer een marktoriëntatie eigen maken, waarin de klant en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering centraal staan (vgl. hoofdstuk 2). In hoofdstuk 4 wordt deze functietransformatie ook aangeduid als de overgang van welzijns-gedrag naar meer service- of competitiegedrag.

Met name voor verzelfstandigde organisaties is zo'n omslag niet vanzelfsprekend; deze moet dan ook bewust vormgegeven worden. Dit kan deels gebeuren door veranderingen aan te brengen in de structuur van de organisatie, en/of in de wijze waarop de bedrijfsvoering is ingericht. Zo wordt in hoofdstuk 9 beschreven dat veranderingen in de bedrijfsvoering ook leiden tot een verbetering van het inkoopproces en kostenbewustzijn bij medewerkers van de Dienst Bestuurszaken. Maar het is ook een omslag in de hofden en attitudes van het personeel, dat wil zeggen in de organisatiecultuur. Staatsbosbeheer heeft daarom bijvoorbeeld de werving van nieuw personeel aangepast aan de nieuwe vereisten (zie hoofdstuk 8). Voor verstatelijke organisaties geldt overigens een omgekeerde ontwikkeling. Deze organisaties moeten hun werkprocessen inrichten op de werkwijzen en vereisten van het administratief recht, en de (grote) invloed van politieke processen op hun taakvervulling.

De vereiste cultuurverandering vraagt dus om een verandering van zowel de organisatie als de mensen. Hoofdstuk 10 over het Kadaster laat zien dat zo'n proces in fasen verloopt, en met vallen en opstaan gepaard gaat (vgl. ook Hakvoort & Veenswijk, 1998). De belangrijke rol van het personeel bij deze verandering krijgt niet altijd de aandacht die het verdient, zo wordt betoogd in hoofdstuk 4.

Niet alleen binnen de uitvoeringsorganisatie kunnen zich tegenstrijdige waardepatronen voordoen, ook in de relatie met bijvoorbeeld de opdrachtgever c.q. het moederdepartement kan sprake zijn van spanning door tegenstrijdige waardepatronen. Een simpel voorbeeld kan dit illustreren, zoals de afhandeling van kamervragen (vgl. hoofdstuk 2). Een ministerie heeft er groot belang bij dat kamervragen snel en deskundig worden behandeld. Voor de informatie die nodig is voor beantwoording, is men echter vaak afhankelijk van uitvoeringsorganisaties. Het verzamelen en aanleveren van de gevraagde informatie kost de uitvoeringsorganisaties tijd en geld; er moet menskracht worden onttrokken aan het productieproces om de gevraagde informatie te verzamelen en door te sturen. Vanuit de politieke rationaliteit van het moederdepartement is de beantwoording van kamervragen een primaire activiteit, voor de uitvoeringsorganisatie is het echter vooral een onderbreking van het eigen primaire proces. Dit verschil in opvatting kan leiden tot spanning in de samenwerking, vooral wanneer er zich veel kamervragen voordoen.

Als gevolg van de nieuwe cultuur of oriëntatie van uitvoeringsorganisaties moet niet alleen de organisatie zelf (en de mensen er in) veranderen, maar zal ook de opstelling naar anderen veranderen, met name naar de opdrachtgever en klanten. Opnieuw kan hier het voorbeeld van Staatsbosbeheer worden aangehaald (hoofdstuk 8) dat laat zien hoe de organisatie na verzelfstandiging responsiever is geworden voor de wensen van de gebruikers van natuurgebieden in Nederland. Dat past bij de nieuwe service-oriëntatie. Dit zal echter ook consequenties hebben voor de taakuitvoering door de organisatie en zelfs voor het beleid dat het ministerie van LNV voert. Niet alleen de uitvoeringsorganisaties ondergaan dus een cultuurverandering, ook het moederdepartement en burgers worden er door geraakt. Deze partijen zullen hun verwachtingen ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie moeten aanpassen. Dit kan zowel in positieve zin zijn, bijvoorbeeld door deelname van burgers aan klantenpanels (zie ook hoofdstuk 3), als in negatieve zin omdat het ministerie bijvoorbeeld voortaan moet betalen voor het beantwoorden van kamervragen.

Kortom, het oprichten of aanwijzen van uitvoeringsorganisaties om een bepaalde wettelijke taak uit te voeren, beoogt dat deze taak op een andere (betere) manier wordt uitgevoerd dan voorheen omdat de uitvoeringsorganisatie in kwestie op een meer marktgerichte manier zal werken. Dat leidt tot veranderingen in de oriëntatie van de organisatie en het personeel. Zo'n verandering gaat meestal niet zonder slag of stoot en kan dus voor spanningen binnen de organisatie zorgen. Maar ook in de omgeving van uitvoeringsorganisaties moet een verandering optreden. Bijvoorbeeld, ministeries moeten zich realiseren wat de consequenties van de gevraagde cultuuromslag zijn. Het verschil in waardepatronen tussen opdrachtgever en uitvoeringsorganisatie kan anders gemakkelijk tot misverstanden en conflicten leiden.

11.5 Zakelijke bedrijfsvoering in een politieke context

De hybriditeit van uitvoeringsorganisaties heeft niet alleen consequenties voor het waardepatroon van de organisaties zoals hierboven geschetst, maar ook voor de interne bedrijfsvoering. Kort gezegd komt het er op neer dat uitvoeringsorganisaties geacht worden een zakelijke, bedrijfsmatige bedrijfsvoering te voeren in een politieke omgeving. Dit leidt tot tal van tegenstrijdigheden en spanningen.

Het meest in het oog springende voorbeeld hiervan is de observatie in hoofdstuk 5 dat het nogal eens voorkomt dat contractuele afspraken eenzijdig, namelijk door het moederdepartement, ongedaan worden gemaakt of aangepast omdat er door politieke gebeurtenissen veranderingen optreden. Verkiezingen, bezuinigingen, nieuwe kabinetsplannen en invloedrijke adviezen kunnen leiden tot andere afspraken over output en budgetten. Maar ook berichten in de media over incidenten kunnen aanleiding zijn tot heroverweging van eerdere afspraken. Al dit soort wijzigingen zijn inherent aan het politieke karakter van de opdrachtgever van uitvoeringsorganisaties. Ze kunnen daarom nooit worden uitgesloten, maar maken wel dat niet altijd vertrouwd kan worden op gemaakte afspraken. Voor de interne bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties betekent dit bijvoorbeeld dat lange termijn investeringen moeilijk gemaakt kunnen worden, en dat er een grote mate van flexibiliteit moet zijn ingebouwd in het aantal personeel, de omvang van de financiering en de productiviteit. Tegelijkertijd blijven de eisen van zuinigheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen geldig. Dit stelt hoge eisen aan de wijze waarop de bedrijfsvoering wordt ingericht en gemanaged.

Idealiter werken uitvoeringsorganisaties kostenbewust, en resultaat- en klantgericht. Dit past ook bij een service- of competitie-oriëntatie (zie hoofdstuk 4). Vooral voor verzelfstandigde organisaties betekent dit evenwel een grote verandering; zij moeten overstappen van een input- op een outputgerichte bedrijfsvoering. De voorbeelden in hoofdstuk 5 en 9 laten zien welke wijzigingen allemaal komen kijken bij dit transformatieproces, zoals de inrichting van de (financiële) administratie, de formulering van prestatie-indicatoren en de keuze van het juiste kostprijsmodel.

De belangrijkste les die deze voorbeelden ons leren, is dat managementtechnieken die voor het bedrijfsleven zijn ontworpen, niet zomaar klakkeloos overgenomen moeten worden door organisaties in het publieke domein. De keuze van een bepaald kostprijsmodel moet passen bij de capaciteiten van de organisatie en de wijze waarop de administratie is ingericht (hoofdstuk 9), en bij de primaire productiefactoren (hoofdstuk 5). Ook de minder succesvolle ervaringen van het Kadaster met de mogelijkheden van bepaalde ICT-toepassingen laten zien dat vernieuwingen zorgvuldig moeten worden ingevoerd (vgl. hoofdstuk 10). Andere voorbeelden tonen de onbedoelde effecten van het gebruik van prestatie-indicatoren in de publieke sector aan (zie De Bruijn, 2001). Wanneer uitvoeringsorganisaties zich niet bewust zijn van dergelijke risico's is de kans op afbreukrisico's groot, getuige de ervaringen met het herontwerp van de IB-Groep in hoofdstuk 6. Het is dan ook beter om de verwachtingen ten aanzien van dit soort veranderingen bij te stellen, zoals ook wordt aanbevolen in evaluatiestudies van verzelfstandigingen zoals de evaluatie van het agentschapsmodel (Berenschot, 2002).

De eigen aard van de publieke taak van uitvoeringsorganisaties stelt hoge eisen aan de uitvoering ervan. Het gaat immers om organisaties die uitkeringen regelen voor zieke werknemers of gepensioneerden, om ziekenhuizen die patiënten verzorgen en om scholen die de vorming van jonge kinderen voor hun rekening nemen. Dergelijke kwetsbare groepen rekenen op de overheid – en in het verlengde daarvan uitvoeringsorganisaties – om voor hen te zorgen, altijd en overal. Vanwege dit publieke belang (vgl. WRR, 2000) worden er hoge eisen gesteld aan de taakuitvoering van uitvoeringsorganisaties, en daarmee aan hun bedrijfsvoering. Dit verklaart ook de behoudende koers die de overheid tot nu toe heeft gekozen ten aanzien van het verrichten van werkzaamheden voor andere opdrachtgevers, de zogenoemde marktactiviteiten. Voor uitvoeringsorganisaties is het in bedrijfsmatig opzicht logisch en vaak ook gunstig om activiteiten te ontplooiën voor andere opdrachtgevers (zie bijvoorbeeld Kadata in hoofdstuk 10). Het vergroot bijvoorbeeld de bestaanszekerheid van de organisatie. Voorstanders wijzen er verder op dat de synergie van publieke en marktactiviteiten kan leiden tot innovatie en productverbetering, en zelfs tot tariefverlaging voor de publieke diensten en producten. Tegenstanders wijzen echter op het risico van kruissubsidiëring waardoor marktactiviteiten mede worden betaald uit publieke middelen, en de mogelijke schade die aan het publieke belang kan worden toegebracht doordat daar minder tijd en aandacht aan wordt besteed. De spanning tussen deze twee standpunten is één van de onderwerpen in de heden-daagse discussie over de *governance* van uitvoeringsorganisaties (vgl. hoofdstuk 2). Vooralsnog is er geen consensus bereikt, wel een compromis. De voorgestelde regelgeving hierover stelt dat marktactiviteiten alleen onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan. Dat lijkt in de huidige situatie ook het maximaal haalbare.

11.6 Conclusie

De governance van uitvoeringsorganisaties wordt gekenmerkt door een aantal spanningen, zowel in de interne sturing en het functioneren van de organisaties zelf als in de relatie met anderen, met name de opdrachtgever c.q. het moederdepartement. Mijns inziens zijn deze spanningen terug te voeren op de emancipatie van uitvoeringsorganisaties ('t Hart en Wille, 2002). Hiermee wordt geduid op het proces dat deze organisaties hun zelfstandigheid niet alleen steeds beter weten waar te maken, maar ook steeds duidelijker claimen. Dit is een logisch gevolg van de ontwikkeling van uitvoeringsorganisaties.

Om de relatie tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries te karakteriseren, wordt vaak de metafoor gebruikt van een kind dat op zichzelf gaat wonen. Alhoewel deze metafoor niet helemaal juist is – lang niet alle organisaties hebben voorheen 'thuis' gewoond en sommigen verzetten zich tegen de aanduiding 'kinderen' – kunnen veel van de processen die in deze bundel zijn genoemd, er treffend mee worden geïllustreerd.

Als kinderen het ouderlijk huis verlaten om op zichzelf te gaan wonen, verandert de relatie tussen ouders en kind. Het kind moet leren om voor zichzelf te zorgen, zonder in de problemen of schulden te geraken ('eigen broek ophouden'). Bij problemen is het niet de bedoeling om steeds thuis aan te kloppen, maar de ouders zullen toch wel zeker een residuele verantwoordelijkheid blijven voelen ('beperkte ministeriële verantwoordelijkheid'). Het kind zal

zich los willen maken van de ouders (onthechting, vgl. cultuurverandering). Onderdeel daarvan is dat ze meer prijs zullen stellen op de mening van hun vrienden en zich afzetten tegen de ouders (vgl. horizontalisering van verantwoording). En ook zullen ze de grenzen van hun autonomie gaan opzoeken (marktactiviteiten).

Maar er verandert ook veel voor de ouders. Zij zullen het kind moeten loslaten en niet alles meer willen controleren (geen 'verticale reflex'). Dit kan door te vertrouwen op de opvoeding die ze het kind hebben meegegeven en duidelijke afspraken te maken over bijvoorbeeld de besteding van geld (vgl. interface, resultaatafspraken, kostprijzen).

In de afgelopen hoofdstukken zijn veel voorbeelden besproken die deze emancipatie van uitvoeringsorganisaties laten zien. Nieuwe sturingsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld de uitvoeringstoets, hebben hun de mogelijkheid gegeven om een belangrijke (tegen)speler te worden van ministeries in de ontwikkeling en uitvoering van beleid. In plaats van onder-schikking is er meer nevenschikking gekomen (vgl. Kickert, 1998). Dat is niet alleen nieuw voor de uitvoeringsorganisaties, maar ook voor de moederdepartementen. De cultuurverandering die in hoofdstuk 4 en 8 is bepleit zou dan ook niet alleen voor de uitvoeringsorganisaties maar ook voor de ministeries moeten gelden.

De opdracht voor de nabije toekomst voor uitvoeringsorganisaties en ministeries is om nieuwe rolaanduidingen en sturingsinstrumenten te ontwikkelen, die passen bij een *volwassen* relatie en getuigen van wederzijdse erkenning van elkaars positie en belangen. Dan gaat het om (1) het gezamenlijk ontwerpen van de inrichting van de functie van relatiemanagement, (2) het herstel van aandacht voor het cyclische karakter van beleid, (3) het vinden van de juiste combinatie van horizontale en verticale verantwoordingsarrangementen, en het leren omgaan met de gevolgen van het hybride karakter van uitvoeringsorganisaties voor (4) hun eigen waardepatronen en dat van het ministerie en (5) de interne bedrijfsvoering van uitvoeringsorganisaties.



Referenties

Algemene Rekenkamer. (2003).

Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 831, nr.1-2.

Algemene Rekenkamer. (2004).

Achtergrondstudie brede publieke verantwoording bij rwt's en zbo's.

Den Haag, Algemene Rekenkamer.

Bekkers, V.J.J.M., V.M.F. Homburg & A.B. Ringeling. (2002).

Informatierelaties in toezichtarrangementen. Bestuurswetenschappen, 56, 481-501.

Berenschot. (2002).

De evaluatie van het baten-lastenmodel.

Bruijn, H. de. (2001).

Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording.

Utrecht, Uitgeverij Lemma.

Frissen, P.H.A. et al. (1992).

Verzelfstandiging in het openbaar bestuur. Amsterdam, VUGA.

Hakvoort, J.L.M. & M. Veenswijk. (1998).

Cultuurverandering in verzelfstandigde organisaties.

Delft, Eburon.

Hart, P. 't & A. Wille. (red.). (2002).

Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging. Amsterdam, Boom.

Kickert, W.J.M. (1998).

Aansturing van verzelfstandigde overheids-diensten: over publiek management van hybride organisaties.

Alpen aan den Rijn, Samsom.

Noordegraaf, M. (2000).

Attention! Work and behavior of public managers amidst ambiguity.

Eburon, Delft. [proefschrift].

Thiel, S. van. (2003).

Sturen op afstand: over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kern-departementen.

Management in Overheidsorganisaties, 39(me), A5215 pp. 1-25.

Twist, M. van & P. Plug. (1998).

Een moeizame verbinding: over de vormgeving en invulling van interfaces bij kerndepartementen.

Beleidsanalyse, 1998(3), 15-22.

WRR. (2000).

Het borgen van publiek belang.

WRR Rapporten aan de Regering no. 56. Den Haag, Sdu.

Auteursinformatie

Prof. Dr. Mark A.P. **Bovens** is hoogleraar Bestuurskunde bij de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO). Publieke verantwoording is één van de centrale thema's van zijn onderzoek. Het komt bijvoorbeeld aan de orde in zijn oratie *De vierde macht 'revisited'* (Utrecht 2000) en in zijn meest recente boek *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij* (Amsterdam 2003).

Drs. M.P.J. (Mirjam) **Deelen**, Senior Beleidsadviseur, is bij het Kadaster onder meer betrokken bij de advisering over politieke ontwikkelingen zoals de discussie over Zelfstandige Bestuursorganen.

Drs. H.J. (Dick) **Eertink**, Senior Adviseur Bedrijfsbeleid, is bij het Kadaster onder meer verantwoordelijk voor de totstandkoming van het Meerjarenbeleidsplan.

R.J. (Fina) **Hilverts** MBA (1959) werkt sinds 1999 bij het ministerie van Justitie, Dienst Bestuurszaken. Momenteel als coördinator BIBOB, voorheen als coördinator Gratie. Tevens was zij projectleider Verzelfstandiging van de Directie Bestuurszaken. Zij volgde het MBA-programma aan BSn Nederland en studeerde af op een onderzoek naar veranderprocessen en bijbehorende stijlen van leidinggeven.

Ir. Jan **de Koning** is directeur van de Galan Groep en zeer ervaren op het terrein van *corporate governance*, strategie en *changemanagement* in profit en non-profit organisaties. Hij adviseerde onder meer de raden van bestuur van het Kadaster, Wageningen Universiteit & Researchcentrum, het Nederlands Vaccin Instituut, de Voedsel en Waren Autoriteit, Univé en UWV ten aanzien van de *governance*-structuur. Hij publiceerde over dit onderwerp onder meer in *Bedrijfskunde* (nummer 2-2002) en schreef over de governance-aspecten van verzelfstandigde organisaties in het boek *Succesvol Verzelfstandigen* (Kluwer, 2000).

Drs. Roy V.W.M. **Lantain** studeerde politieke wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Leiden tussen 1970 en 1975. Na zijn afstuderen tussen 1975 en 1991 was hij in diverse functies werkzaam bij de Rijksoverheid. Thans is hij voorzitter van de Raad van Bestuur van Gelre ziekenhuizen (sinds april 2003). Daarvoor was hij lid van de concerndirectie van de N.V. Nederlandse Spoorwegen tot januari 2002, na daaraan voorafgaand vanaf oktober 1995 directeur Personeel & Organisatie van het Reizigersbedrijf van de NS te zijn geweest. Van 1991 tot 1995 was hij hoofd van de Dienst Personeel van de HEMA.

Prof.dr. Nico P. **Mol** is verbonden aan de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie van de Universiteit Twente als hoogleraar bedrijfseconomie van de collectieve sector. Daarnaast is hij werkzaam binnen de Koninklijke Militaire Academie te Breda. Hij publiceert met name over vraagstukken van financieel overheidsmanagement. Van zijn hand verschenen onder meer *De allocatiefunctie van de overheidsbegroting* (dissertatie Universiteit Twente, 1988), *Operationele budgettering* (1997) en *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector* (vierde druk 1998).

Drs. Thomas **Schillemans** werkt als adviseur bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Hij doet promotieonderzoek aan de Universiteit Utrecht, naar horizontale verantwoording in het openbaar bestuur.

Dr. Sandra **van Thiel** is verbonden aan het Centrum voor Publiek Management en de Opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Zij doet onderzoek naar en publiceert regelmatig over diverse aspecten verzelfstandiging, in het bijzonder zbo's en agentschappen. In 2000 promoveerde zij in Utrecht op het proefschrift *Quangocratization: trends, causes and consequences*.

Drs. Jan Harm **Veenstra** werd geboren in Meppel op 15 december 1950. Na het behalen van zijn gymnasium B diploma studeerde hij bedrijfseconomie aan de Rijksuniversiteit te Groningen. Hij begon zijn loopbaan in 1976 bij het centrale apparaat van het ministerie van Defensie. Na enkele jaren koos hij voor een andere voortzetting van zijn carrière. Van 1978 - 1988 is hij werkzaam geweest in diverse functies bij uitvoerende overheidsdiensten op provinciaal niveau. Sinds 1988 is hij werkzaam bij Staatsbosbeheer. Vanaf de verzelfstandiging van Staatsbosbeheer in 1998 is hij met name verantwoordelijk voor de financiën, de planning- en controlfunctie en de kwaliteitszorg.

Prof.mr.dr. Roel Jaap **in 't Veld** is hoogleraar aan de universiteiten van Amsterdam, Utrecht en de open universiteit NL, decaan NSOB, en rector van Sioo. Hij publiceerde recent over governance, hybride organisaties, ketens en netwerken, en democratie. Roel in 't Veld is deskundig op de gebieden planning, verzelfstandiging, democratietheorie, beleidsdynamiek, overheidsorganisatie. Tevens vervult hij een aantal lidmaatschappen van raden van commissarissen, raden van toezicht en raden van advies.

Ir. Cornelis Jakob (Kees) **Vriesman** is momenteel directeur van Staatsbosbeheer. Daarvoor was hij onder meer directeur-genraal van de ruimtelijke Ordening bij het ministerie van VROM, directeur Concernhuisvesting en Vastgoed bij ABN-AMRO Bank en algemeen directeur van Moes Bouwbedrijf. Kees Vriesman studeerde civiele techniek te Delft en is 59 jaar. Hij vervult tal van nevenfuncties.

Jan L. **van der Werf** is sinds 1973 werkzaam geweest bij een vijftal departementen in verschillende financiële en managementfuncties. De laatste zeven jaar daarvan werkte hij bij OCenW als plv. directeur Beroepsonderwijs en als directeur Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties (RZO).

